1982-1992

10 ans

à maintenir

avec

l'essentiel

Bureau de Montréal
5199, rue Sherbrooke Est, bureau 2771
Montréal (Québec)
H1T 3X1
Téléphone : (514) 873-7246
Télécopieur : (514) 873-3839

Bureau de Québec
690, Grande Allée Est, 3e étage
Québec (Québec)
G1R 2K5
Téléphone : (418) 643-3153
Télécopieur : (418) 643-1569

Cette publication a été réalisée par la Direction des communications du Conseil des services essentiels assistée d'une équipe du Conseil.

Graphisme : Shirley Bossé

Infographie : Polaris

Impression : Richard Veilleux imprimeur lithographe inc.

Photographie : Pierre Charbonneau

Dépôt légal – 1er trimestre 1993
Bibliothèque nationale du Québec : ISBN 2-550-27281-1
Gouvernement du Québec

Dans cette publication, le genre masculin désigne autant les femmes que les hommes. Il est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

101-06014/

Mot de la présidente-directrice générale 3

Introduction 5
Des débuts incertains 5
Le virage s'amorce 7
L'objectif est atteint 9

1964 à 1985 : du droit de grève des travailleurs au droit des citoyens à la santé ou à la sécurité 11
Une longue période de tensions 12
La naissance du Conseil des services essentiels 15
Une juridiction et des pouvoirs étendus 17

Le Conseil des services essentiels : un organisme unique 19
Une procédure informelle 20
La déjudiciarisation : pour des relations de travail plus harmonieuses 21
La médiation : un moyen privilégié pour assurer la protection des droits du public 22

Évaluation des services essentiels dans les services publics 23
Les services publics assujettis 23
Les obligations des parties 23
Les préparatifs 23
L'élaboration des listes ou des ententes 24
L'évaluation des services proposés 25
La santé ou la sécurité : une notion qui se définit au cas par cas 26
L'intervention du Conseil 27
Un changement d'attitude notable 27
Les ententes entre les parties : un phénomène à la hausse 28
La majorité des interventions du Conseil : le secteur municipal 28
La jurisprudence du Conseil 29
Le secteur municipal 29
Les entreprises de transport par autobus 32
Les entreprises de tranport par bateau 34
Les entreprises de téléphonie 35
Les entreprises de production d'électricité 36
Les centres d'accueil privés 38
Conclusion 38

Évaluation des services essentiels dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux 41
Les établissements du réseau 41
Les obligations des parties 41
L'élaboration des listes ou des ententes 41
L'évaluation des services proposés 42
L'intervention du Conseil 42
La jurisprudence du Conseil 44
Seuils d'effectifs et code d'éthique 44
Des solutions originales... 44
...mais pas à n'importe quelle condition 45
Conclusion 46

Les pouvoirs de redressement 47
Ce que dit la loi 47
L'intervention du Conseil 49
La jurisprudence du Conseil 51
Le Conseil a ordonné ou décidé :
que le syndicat s'informe des conséquences de son geste 51
que le syndicat s'abstienne ou cesse de faire 52
que les parties reprennent le dialogue 52
que le syndicat s'engage de lui-même à cesser l'action illégale 52
que soit accélérée la procédure d'arbitrage 52
que l'employeur et le syndicat rétablissent le service normal 53
que le syndicat informe ses membres de la teneur de leur geste 54
que le préjudice causé au service soit réparé 54
Conclusion 56

Révision judiciaire 59
La nature des requêtes 59
Conclusion 62

Perspectives d'avenir 63

Les membres et le personnel du Conseil 67

Références 68

1982
Création du Conseil : un organisme permanent chargé de veiller au maintien des services essentiels dans les services publics

1983
Le Conseil débute son travail d'information du public et de sensibilisation auprès des parties

À l'occasion du 10e anniversaire du Conseil des services essentiels, j'ai le très grand plaisir de vous présenter le bilan de nos activités au cours de ces années.

Nous nous devions d'y relater le contexte difficile dans lequel le Conseil a été créé et de retracer brièvement les principaux événements qui ont jalonné l'histoire des relations du travail dans les secteurs et services publics, depuis l'adoption du Code du travail en 1964 jusqu'à la création du Conseil.

Mais surtout, la réalisation de ce bilan s'est avérée un moment privilégié de réflexion sur la façon dont le Conseil a exercé sa compétence et sur l'impact de celle-ci au cours de ces dix ans. Pour la première fois, les données annuelles sur l'activité du Conseil ont été compilées et comparées, nous permettant d'évaluer l'ensemble des interventions, d'en tracer l'évolution et de dégager certaines constatations.

Des conclusions s'imposent : après 10 ans, ce bilan est positif ! La notion du maintien de services essentiels en temps de grève s'est imposée, employeurs et syndicats comprennent mieux qu'il est de leur responsabilité d'assurer la protection du public au moment d'une grève, le dialogue a fait place à la confrontation, les débrayages illégaux se font de plus en

plus rares, ce qui confirme de façon éloquente le changement de mentalité que nous avions remarqué au fil des mois et des années.

En marge du bilan de nos activités, nous avons mené, au cours du printemps 1992, une large consultation auprès de nos clientèles afin d'évaluer les pratiques et procédures développées au cours des dix dernières années. Cette consultation a porté sur trois grands sujets : les services de médiation, les auditions devant le Conseil ainsi que l'information et les publications du Conseil.

Toutes les personnes et associations invitées ont répondu à notre invitation et ont formulé de nombreux commentaires. Le résultat de ces échanges nous a permis d'identifier les pratiques appréciées des intervenants et particulièrement bien adaptées au milieu dans lequel nous exerçons notre compétence et de modifier celles qui nous permettront d'améliorer notre fonctionnement.

De façon générale, les personnes rencontrées se sont dites satisfaites du mode de fonctionnement actuel du Conseil. Les commentaires recueillis insistent particulièrement sur la rapidité d'intervention du Conseil et ce, aussi bien lorsqu'il s'agit de désigner un médiateur, de convoquer les parties à une audition ou de répondre à des demandes d'information. Le peu de formalisme imposé lors des auditions a également été apprécié par une majorité de participants de même que la clarté et la concision des décisions rendues par le Conseil.

C'est donc avec optimisme et confiance que nous amorçons la prochaine décennie. Les défis ne manquent pas mais, forts des acquis de nos premiers dix ans, c'est avec enthousiasme et fierté que les membres et le personnel du Conseil entendent les relever.

Un projet de loi déceva

Le Conseil des services essentiels a maintenant dix ans. Bien que l'on reconnaisse aujourd'hui qu'il a su développer la crédibilité et l'expertise nécessaires à l'exercice de son mandat, le propos était tout autre au moment de sa création. Le scepticisme et l'appréhension manifestés quant à sa capacité de modifier les mentalités à l'égard du maintien de services essentiels lors de conflits destinaient le Conseil à une difficile et courte existence.

Dix ans plus tard, tous admettent que le Conseil a fait œuvre utile. Il a joué un rôle déterminant dans le changement des mentalités de telle sorte que le concept de maintien des services essentiels lors de conflits de travail fait désormais partie des mœurs. Les observateurs soulignent qu'avec les mesures antibriseurs de grève, introduites au Code du travail en 1978, ce sont les dispositions concernant le maintien des services essentiels qui ont le plus contribué à améliorer le climat des relations du travail au Québec au cours du dernier quart de siècle.

Des débuts incertains ➢ En 1982, lorsque le Code du travail est amendé pour permettre la création du Conseil des services essentiels, beaucoup doutent qu'on ait choisi la bonne voie.

Le grand public, de plus en plus excédé par des grèves, souvent

1984
Le Conseil confirme par ses actions qu'il privilégie la médiation comme mode d'intervention

interminables, qui l'atteignent dans son quotidien, est déçu. Depuis plusieurs années et de façon pressante, il réclame l'abolition du droit de grève dans les secteurs public et parapublic, de même que dans les services publics. Purement et simplement.

Le monde syndical, en des termes plus ou moins hostiles, assure que «Jamais nous n'accepterons qu'un tiers nous impose les services essentiels[1].» C'est ce que déclare dans la Capitale l'un des chefs des trois grandes centrales à l'occasion d'une tournée à travers le Québec. Nous sommes en mars 1982, quelques mois à peine avant la création du Conseil.

Les porte-parole patronaux, qui exigent depuis longtemps, pour certains, l'abolition du droit de grève, pour d'autres, la création d'un organisme de contrôle aux pouvoirs contraignants, affirment que le nouveau conseil sera «...non seulement inutile, mais même nuisible puisque les seuls effets qu'on peut en espérer seront l'augmentation des procédures et une plus grande dispersion des responsabilités[2].»

Les spécialistes en relations du travail, dont certains au sein même du ministère du Travail, entretiennent les plus profonds doutes sur l'avenir et l'efficacité du Conseil. Dans un éditorial publié le 2 juin 1982, au lendemain du dépôt du projet de loi 72[3] à l'Assemblée nationale, *Le Devoir* fait part de leurs inquiétudes : «Des praticiens des négociations dans les secteurs publics [...] prétendent que le Conseil sera voué à l'impuissance à moins qu'il dispose d'une bureaucratie abondante et coûteuse.»

Beaucoup craignent que le nouveau conseil ne soit qu'une nouvelle variation sur un même thème, après les expériences plus ou moins heureuses du projet de loi 253[4] de 1975, puis du projet de loi 59[5] de 1978. Ces deux projets, qui introduisaient entre autres des dispositions sur le maintien des services essentiels, ont balisé les deux dernières rondes de négociation dans les secteurs public et parapublic. Cette opinion largement répandue est reprise dans un éditorial très critique que publie, le 2 juin 1982, le quotidien *La Presse* :

> «Certes, on a décidé de mettre sur pied un organisme qui aura pour tâche d'empêcher que les syndicats ne commettent trop facilement des abus. Cet organisme, le Conseil des services essentiels, inspire malheureusement assez peu confiance. D'une part, avec ses huit membres venant de milieux divers, tout indique qu'il sera d'un fonctionnement très lourd et très lent. D'autre part, en raison de sa composition qui comprend des représentants patronaux et des représentants syndicaux, on est en droit de présumer que sa prise de décision sera très ardue. On sera porté tout simplement à y poursuivre la négociation.

> «[...] Non, vraiment, on est en face d'un projet très décevant. Le ministre du Travail proclame que sa grande préoccupation, en le rédigeant, a été «de consacrer la primauté du droit des citoyens de continuer à bénéficier de services jugés essentiels, lorsque les travailleurs exercent leur droit de grève». Il y a fortement lieu de craindre que tout cela, encore une fois, demeure un simple vœu pieux.»

Le 5 juin 1982, en éditorial, *Le Devoir* abonde dans le même sens : «Le projet de loi 72 prévoit la création d'un Conseil permanent des services essentiels. Véritable arche de Noé, ce conseil recevra et évaluera des milliers de rapports. Sans pouvoir réel, sinon ceux d'étudier les ententes locales et de faire rapport au ministre, ce conseil sera vite débordé et voué à l'impuissance.»

La pente, avouons-le, paraît difficile à remonter.

Le virage s'amorce ➢ ➢ Dans un article intitulé *Un nouveau-né à l'avenir incertain* publié le 16 avril 1983 dans *Le Soleil*, le premier président du Conseil, Me Bernard Bastien, avoue «...que les circonstances dans lesquelles l'organisme qu'il préside a commencé son travail n'étaient pas des plus favorables.»

Dans le même article, *Le Soleil* témoigne des doutes que l'on entretient toujours sur l'avenir du Conseil, tout en soulignant qu'il commence à faire preuve de son utilité :

> «À peine au monde, la viabilité du nouveau Conseil des services essentiels créé par la loi 72 n'est pas encore assurée. Bien qu'il ne soit pas encore question de son abolition à court terme, son avenir apparaît actuellement incertain pour plusieurs raisons. Les propos récents du premier ministre René Lévesque laissant pointer la menace d'une abolition du droit de grève dans les secteurs public et parapublic constituent l'aliment principal de cette incertitude. Toute référence à des services essentiels en cas de grève serait en effet inutile si le droit de grève était aboli; conséquemment, le Conseil des services essentiels serait lui aussi inutile.
> «[...] Néanmoins, les quelques appréciations qu'il a été possible d'obtenir de personnes et de groupes qui ont eu affaire avec le Conseil témoignent d'une satisfaction générale. Dans certains cas, souligne-t-on, l'intervention du Conseil aurait favorisé une reprise du dialogue entre les parties et permis d'en arriver à un règlement sans grève.»

Dans le cadre d'un colloque de l'Union des municipalités du Québec à Trois-Rivières, le 7 octobre 1983, le président du Conseil constate qu'un «...changement de mentalité dans les rapports collectifs, et plus particulièrement au niveau des services essentiels, s'est amorcé. Pour qu'il se poursuive, il faut que tous et chacun des intervenants, syndicats, employeurs, intervenants gouvernementaux, citoyens, s'imprègnent de la nécessité d'un changement d'attitude et de mentalité les uns à l'égard des autres.»

À la même occasion, le vice-président de l'Union des municipalités et maire de Québec, monsieur Jean Pelletier, déclare au sujet du projet de loi 72 : «cette nouvelle loi doit être considérée comme ayant apporté une amélioration dans l'établissement et le maintien de services essentiels.»

Doucement, le Conseil taille sa place. Le 26 septembre 1984, à l'occasion d'un colloque sur les services essentiels organisé par la Fédération de l'Âge d'Or du Québec, Norbert Rodrigue, ex-président de la CSN, tout en maintenant que la détermination des services essentiels doit demeurer l'affaire des parties, reconnaît «...l'important travail de prévention et de médiation du Conseil des services essentiels.» Signe des temps!

En juin 1985, avec l'adoption du projet de loi 37[6] qui étend la juridiction du Conseil au secteurs public et parapublic et lui confère des pouvoirs de redressement, nouveau concert de protestations. D'abord, le monde syndical dénonce la décision du gouvernement d'imposer des pourcentages d'effectifs à conserver en cas de grève dans les établissements de santé et de services sociaux, seuils qui vont jusqu'à atteindre 90 % dans certains cas. «...la loi 37 s'attaque directement à la liberté même d'association que la Charte canadienne des droits et libertés a pourtant érigé [en] liberté fondamentale[7]...» s'écrie la FTQ, alors que la CSN soutient que «...cette loi constitue une atteinte aux libertés syndicales dans les secteurs public et parapublic en raison des restrictions qu'elle impose à l'exercice du droit à la négociation et à la grève[8].» Les syndiqués du Québec sont également profondément inquiets des nouveaux pouvoirs de redressement du Conseil, soupçonnant le gouvernement de s'être donné une nouvelle arme pour «mâter les travailleurs».

Au cours des années qui suivront, il y aura encore des moments difficiles pour le Conseil, particulièrement lors des négociations des secteurs public et parapublic de 1986 et de 1989. En juin 1989, au milieu de la tourmente qui entoure les négociations des travailleurs de la santé, une centrale syndicale exige son abolition parce que «...le public n'a pas besoin de ce conseil et possède de toute façon d'autres recours légaux pour exprimer ses doléances[9].»

Ce Conseil, on en contestera la constitutionnalité, on en contestera la juridiction, on en contestera les décisions. Mais toujours il maintiendra la ligne de conduite qu'il s'est donnée : évaluer les dossiers qu'on lui soumet avec la loupe de la santé ou de la sécurité du public. La mesure de l'inconfort, des inconvénients ou des dérangements provoqués par un conflit de travail ne fait pas partie de son mandat.

L'objectif est atteint ➢ ➢ Grâce à une approche prudente, au jour le jour, au cas par cas, le Conseil s'est imposé. Les femmes et les hommes qui y œuvrent ont toujours cru à l'efficacité conciliatrice et médiatrice du Conseil. Cela a eu pour effet de provoquer les changements d'attitudes et d'habitudes recherchés. Les mots services essentiels, qui ont souvent eu la sonorité creuse d'un slogan, font maintenant partie du vocabulaire des employeurs et des syndiqués.

Alors que le Conseil aborde sa dixième année d'existence, sa présidente, M[e] Madeleine Lemieux, peut signaler dans le rapport annuel 1990-1991 :

«Quiconque observe la scène des relations du travail que ce soit dans le monde municipal, celui du transport en commun ou des autres services publics, est à même de constater que l'époque des débrayages spontanés semble révolue. Aucune ordonnance de retour au travail n'a été rendue au cours des douze derniers mois en raison de ce qu'il est convenu d'appeler des «grèves sur le tas». Les syndicats ont dans tous les cas déployé les efforts nécessaires pour que des services essentiels soient fournis à la population lors du déclenchement de grèves; certains auront même observé que les stratégies syndicales se sont ajustées à la législation. Et bien que la population doive à l'occasion subir une réduction des services dont elle bénéficie en temps normal, il est maintenant acquis qu'en aucun temps la grève ne doit mettre en danger la santé ou la sécurité de la population. L'objectif majeur de la loi d'assurer la protection du public est donc atteint.»

L'objectif est atteint ~ ~ Grâce à une approche prudente, au jour le jour, au cas par cas, le Conseil s'est imposé. Les femmes et les hommes qui y œuvrent ont toujours cru à l'efficacité conciliatrice et médiatrice du Conseil. Cela a eu pour effet de provoquer les changements d'attitudes et d'habitudes recherchés. Les mots services essentiels, qui ont souvent eu la sonorité creuse d'un slogan, font maintenant partie du vocabulaire des employeurs et des syndiqués.

Alors que le Conseil aborde sa dixième année d'existence, sa présidente, Mᵉ Madeleine Lemieux, peut signaler dans le rapport annuel 1990-1991 :

«Quiconque observe la scène des relations du travail que ce soit dans le monde municipal, celui du transport en commun ou des autres services publics, est à même de constater que l'époque des débrayages spontanés semble révolue. Aucune ordonnance de retour au travail n'a été rendue au cours des douze derniers mois en raison de ce qu'il est convenu d'appeler des «grèves sur le tas». Les syndicats ont dans tous les cas déployé les efforts nécessaires pour que des services essentiels soient fournis à la population lors du déclenchement de grèves; certains auront même observé que les stratégies syndicales se sont ajustées à la législation. Et bien que la population doive à l'occasion subir une réduction des services dont elle bénéficie en temps normal, il est maintenant acquis qu'en aucun temps la grève ne doit mettre en danger la santé ou la sécurité de la population. L'objectif majeur de la loi d'assurer la protection du public est donc atteint.»

MONTREAL, SAMEDI 1

Québec reconnaît l[e droit de] grève aux serv[ices]

FONCTIONNAIRES, LES POLICIERS, LES POMPIER[S]

Un nouveau-né à l'avenir incertain

Le Conseil des services essentiels

Le Conseil des services essentiels, créé par la récente loi visant à encadrer la dernière ronde de négociations dans les secteurs public et parapublic, n'a pas servi sur ses débuts.

par Marcel THIVIERGE

QUEBEC — A l'exception des policiers et pompiers [illegible] et des fonctionnaires provinciaux et municipaux [illegible] temporairement, les employés des services publics auront droit de grève. Cependant ce droit sera s'apparente à la loi américaine Taft-Hartley.

premier ministre a déposé [illegible] à l'Assemblée législative [illegible] derniers amendements [illegible] cabinet avait apportés [illegible] bill 34. Les députés [illegible] auront ainsi les étudier [illegible] de semaine avant d'en [illegible] la discussion à [illegible] législative, possi[illegible] durant les derniers [illegible] semaine prochain[illegible] a expliqué. [illegible] listes que des [illegible] fonctionnaires [illegible] en garde[illegible] statu[illegible]

faire à recommander [illegible] création d'un [illegible] chargé de rep[illegible]

Les amendements [illegible] le droit de grève [illegible] vires [illegible] son[illegible]

conflit entre les autorités municipales et les cols bleus.

Pas si vite

Le président du conseil, Me Bernard Bastien, concède que les circonstances dans lesquelles l'organisme qu'il préside a commencé son travail n'étaient pas des plus favorables.

Les centrales syndicales s'opposaient à la création du conseil en soutenant son inutilité étant donné la pratique voulant que les syndicats en grève dans les services publics assuraient des services essentiels.

Les associations patronales n'étaient également pour des raisons différentes; on reprochait en effet au gouvernement de ne pas donner suffisamment de pouvoirs au conseil.

Finalement, la création de ce gouvernement provoquait aucun enconseil ne thousiasme délirant; au mieux considérait-on le conseil comme un pisaller. C'est d'ailleurs ce qui explique en partie que le gouvernement n'ait pas encore consenti formellement au conseil sa juridiction dans les secteurs public et parapublic.

Bien qu'il n'ait exercé jusqu'à maintenant qu'un mandat partiel et bien que son expertise ne s'appuie que sur environ 125 dossiers, le président du Conseil des services essentiels n'en soutient pas moins que le bilan est très positif, mais qui s'en surprendra?

Néanmoins les quelques préciations qu'il a été pour tenir de personnes et de ont eu affaire avec moignent d'une [illegible] nérale. Dans certa[illegible] l'intervention [illegible] orisé une [illegible] les parti[illegible]

georges angers

[illegible] récents du premier [illegible] Lévesque laissant [illegible] d'une abolition du [illegible] dans les secteurs pu[illegible] constituent l'a[illegible] cette incertitude. [illegible] des services es[illegible] grève serait en [illegible] de grève était [illegible] Conseil des [illegible] rait lui aussi [illegible]

[illegible] quoique [illegible] la décision [illegible] un certain [illegible] et pé[illegible] t-il sous [illegible]

[illegible] issait [illegible] « as[illegible] ces [illegible]

Négociation dans le secteur public et parapublic

La CSN entend s'ériger contre la loi 37

Me Bar[illegible]

La CSN qui représente 120,000 syndiqués dans les secteurs public et parapublic n'entend pas respecter le nouveau régime de négociation imposé par le gouvernement québécois avec la loi 37, [illegible] contestée par centrale [illegible] rectement les restrictions à l'exercice du droit de grève.

C'est ce qu'a indiqué, hier, le président de la CSN, M. Gérald [illegible] au cours d'une entrevue à [illegible] du dépôt des demandes [illegible] centrale pour le renouvellement des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic.

Les décrets prennent effet le 31 décembre.

« L'intention de la CSN est [illegible] jamais il y a une grève, nous agirons en hommes et femmes responsables et les services essentiels seront assurés mais ça ne veut pas dire qu'il va y avoir une grève », a commenté le leader syndical.

Les priorités de la CSN vont porter sur la condition des femmes en emploi et la libre négociation des salaires. La centrale demande le rétablissement de certaines échelles salariales que l'on a supprimées lors de l'adoption de la loi 37.

Quant aux salaires à proprement parler, la centrale demande le droit de négocier à nouveau une année de négociation. Les trois années [illegible] gent une libération [illegible] trois années [illegible]

Selon lui, le [illegible] devant le conseil [illegible] fait également [illegible] des auditions [illegible] procédurière [illegible] d'une durée [illegible] le conflit [illegible] elle [illegible]

cidaire dans le contexte nomique actuel. "C'est [illegible] créditer au départ": a-t-il [illegible] marquer.

De son côté, [illegible] CEQ. M. [illegible] valeur [illegible]

possible du règlement en tenant compte de la conjoncture économique", a exprimé M. Larose.

Les demandes de hausses salariales de la CSN sont de 8.68 pour 100 en moyenne pour 1986, 6.36 pour 100 la deuxième année. Pour 1988, on retient les mêmes principes qui ont guidé la formule des demandes précédentes, la prédexation, la pro[illegible] flation et [illegible]

Le projet de loi 72 devrait être réécrit

services essentiels

[illegible] définitions. Le projet de loi signale que le mot « établissement » s'applique également à des établissements dans le domaine de la santé et des services sociaux. Ce langage ne correspond pas à l'usage. Il n'est pas cohérent avec les autres lois et ne donne pas une vue précise des [illegible]

[illegible] législateur doit d'abord donner une [illegible] compréhensible et exécutoire de [illegible] en fournir. La loi pourra [illegible] certaines règles à propos [illegible] gouvernements. (ou para-[illegible] ce problème à un [illegible] autre. [illegible] certains [illegible] ne sont pas [illegible] la possibilité [illegible] interprétation [illegible] en service [illegible] dent des [illegible] spécial.

[illegible] autres pouvoirs que ceux d'intervenir [illegible] autrui. Il peut aider ou conseiller les [illegible] ues en vue de la préparation ou de la direction d'une liste de services [illegible] maintenir en cas de grève, mais les parties peuvent [illegible] leur compte de la liste [illegible] peut donner ou ne pas donner suite à [illegible]

Si le résultat recherché vaut de l'être, on pourrait l'obtenir de façons plus simple, plus directe et probablement plus efficace sans créer un nouvel organisme. Il suffirait que la loi au lieu de dire [illegible] autre, [illegible] Les services [illegible] document au Conseil [illegible] raient ces documents en vue de [illegible] au [illegible] ministre. Ce dernier [illegible] ce qui lui [illegible] propos[illegible] échéant, proposerait [illegible] qui lui [illegible] mettre [illegible] au député [illegible] ministre. On aurait [illegible] des retards [illegible] [illegible] Le projet de loi [illegible] des pertes et de [illegible] [illegible] Dans [illegible]

[illegible] l'adoption [illegible] [illegible] [illegible]

1964 À 1985 : DU DROIT DE GRÈVE DES TRAVAILLEURS AU DROIT DES CITOYENS À LA SANTÉ OU À LA SÉCURITÉ

1985
Le Conseil voit sa juridiction étendue au réseau de la santé et des services sociaux et des pouvoirs de redressement lui sont conférés

Avant 1964, il est rarement fait allusion aux notions de services essentiels, de santé ou de sécurité du public dans les diverses lois encadrant les relations du travail au Québec. Les employés des services publics n'ont en effet généralement pas le droit de grève et leurs conditions de travail sont habituellement déterminées par arbitrage[10].

Tout au plus trouve-t-on une mention de «sécurité» et de «bien-être» dans un arrêté en conseil du Gouvernement mettant fin, en 1944, à une grève des employés de la Compagnie des tramways de Montréal[11]. On est alors en pleine guerre, et il faut voir dans cette intervention beaucoup plus «l'intérêt supérieur de la nation», que la santé ou la sécurité des citoyens de la métropole.

En juillet 1964, lorsqu'il adopte le Code du travail[12] et accorde le droit de grève aux syndiqués des secteurs et services publics, à l'exception des enseignants et des fonctionnaires provinciaux, le gouvernement introduit pour la première fois dans la loi une notion de santé ou de sécurité publique pour intervenir en cas de grève en cours ou appréhendée. Mais il s'agit d'un recours judiciaire. L'article 99, auquel on fera amplement appel dans les années qui suivront, permet de faire intervenir un juge de la Cour supérieure pour qu'il émette une injonction «...s'il est d'avis [qu'une] grève met en péril la santé ou la sécurité publique.»

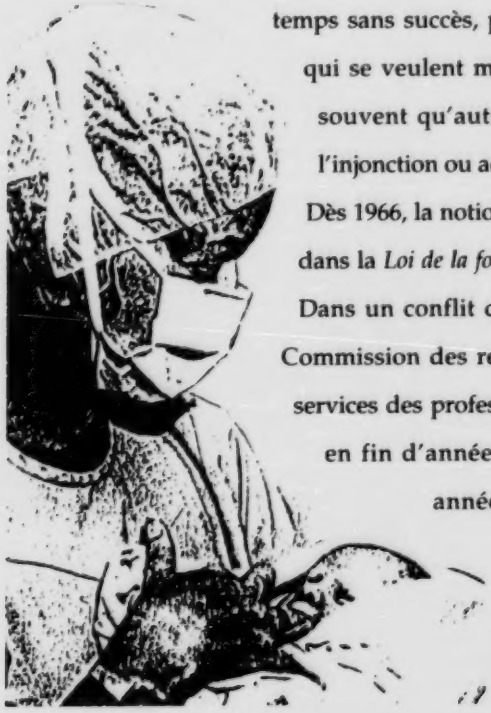
Toutefois un juge, à qui l'on demande d'émettre une injonction, apprécie le conflit de travail strictement sous l'angle de la protection de la santé ou de la sécurité du public et non pas dans une perspective de maintien de services essentiels. Ainsi, au cours de ces années, jamais un juge n'ordonne la suspension partielle

d'une grève ou le retour au travail d'une partie seulement des salariés : l'injonction s'applique toujours à l'ensemble des salariés concernés.

En juin 1965, le gouvernement adopte la *Loi de la fonction publique*[13], qui donne également le droit de grève aux fonctionnaires. Cette fois-ci, la notion de services essentiels apparaît en toutes lettres en spécifiant que la grève est interdite «...à moins que les services essentiels et la façon de les maintenir ne soient déterminés par entente préalable entre les parties ou par décision de la Commission des relations de travail du Québec.»

Désormais, les employés des secteurs public et parapublic, y compris les salariés des établissements de santé et de services sociaux, et ceux des services publics, à l'exception des pompiers et des policiers municipaux, ont le droit de faire la grève. L'exercice de ce droit est balisé par des notions soit de santé ou de sécurité publique, soit de maintien de services essentiels.

Une longue période de tensions Mais, au cours des quelque vingt années qui vont suivre, l'exercice du droit de grève, la protection de la santé ou de la sécurité publique et le maintien de services essentiels lors de conflits de travail connaissent bien des heurts, parfois des dérapages et provoquent bien des tensions. Durant la même période, le gouvernement fait de multiples tentatives, la plupart du temps sans succès, pour mettre en place des règles du jeu qui se veulent mieux adaptées aux circonstances. Plus souvent qu'autrement, il doit ultimement recourir à l'injonction ou adopter des lois d'exception.



Dès 1966, la notion de services essentiels telle que décrite dans la *Loi de la fonction publique* est mise à dure épreuve. Dans un conflit qui oppose l'État à ses professeurs, la Commission des relations de travail décide que tous les services des professeurs sont essentiels puisque le conflit, en fin d'année scolaire, risque de faire perdre leur année aux étudiants[14]. En désaccord avec cette définition des services essentiels, les professeurs déclenchent quand même la grève. Des injonctions sont émises et défiées et treize dirigeants syndicaux sont incarcérés pour vingt jours.

Les premières rondes de négociation centralisées avec les employés de l'État, en 1966, 1968 et 1972, plus que tout autre événement, ont imposé la nécessité de mettre en place des mécanismes pour assurer le maintien de services essentiels en cas d'arrêt de travail. Les grèves, très dures, de 1966 et de 1972 connaissent en effet leurs lots de recours à l'injonction, que les syndiqués refusent souvent de respecter et qui conduiront ultimement, en 1972, à l'emprisonnement des chefs syndicaux. Les négociations se terminent, en 1966, par la mise en tutelle des hôpitaux et, en 1972, par l'adoption d'une loi de retour au travail. En 1966 particulièrement, mais également en 1972, le public est laissé pour compte et il est, plus souvent qu'autrement, privé des services auxquels il a droit.

De nombreux conflits ont également éclaté dans les services publics durant cette période et la population s'est retrouvée plus d'une fois sans aucun service. Qu'on se rappelle la grève du transport en commun à Montréal durant l'Exposition universelle de 1967, la grève des cols bleus de Montréal à l'été 1972 qui a duré 38 jours ou celles des employés d'Hydro-Québec en 1969 et 1972. Presqu'invariablement, ces arrêts de travail se terminent par l'émission d'une injonction ou l'adoption d'une loi spéciale, quand ce n'est pas l'une et l'autre.

La notion de services essentiels elle-même demeure encore très large et mal définie. Ainsi, la grève de 1972 à Hydro-Québec entraîne l'adoption de la *Loi sur les services essentiels d'Hydro-Québec* où à peu près tous les salariés de l'entreprise sont décrits comme essentiels, «...y compris le service des magasiniers, de la paye et de la sécurité et du travail auxiliaire ...[15]»

Les conflits de travail dans les services publics depuis l'adoption du Code du travail ont également fait la preuve que l'injonction ne permet pas d'assurer les services essentiels. D'une part, elle n'a pas un caractère préventif puisqu'elle vient corriger une situation déjà en cours. D'autre part, même émise avant le fait, la population est entièrement laissée à elle-même si l'injonction n'est pas respectée.

En prévision de la ronde de négociation de 1976, le gouvernement veut donc mettre en place de nouveaux mécanismes qui assureront le maintien de services essentiels lors de conflits de travail dans les établissements de santé et de services sociaux. Après deux textes de loi qu'il retire rapidement, le gouvernement dépose en décembre 1975 le projet de loi 253. Cette loi, adoptée alors que les négociations sont déjà amorcées et que des moyens de pression sont déjà utilisés par les salariés,

subordonne désormais l'exercice du droit de grève à la prédétermination et au maintien de services essentiels. Ces dispositions se rapprochent sensiblement de celles incluses dans la *Loi sur la fonction publique* de 1965.

La loi crée également la fonction de commissaire aux services essentiels, nommé pour la durée des négociations et choisi parmi les juges du Tribunal du travail. Ce dernier intervient auprès des parties pour constater si elles se sont entendues sur le maintien de services essentiels et, à défaut d'accord, il impose sa propre décision.

Le projet de loi 253 a connu un échec cuisant, bien que le commissaire aux services essentiels ait constaté 510 accords et rendu 481 décisions dans le cours de la ronde de négociation de 1976. Les syndicats ont dénoncé la loi. Ils se sont montrés rébarbatifs, voire hostiles, et ont boycotté le commissaire aux services essentiels, invoquant qu'on avait changé les règles du jeu en cours de route. Souvent, les salariés ont eu recours à la grève; les ententes patronales-syndicales de services essentiels n'ont pas été respectées; les décisions du commissaire ont été transgressées et le public privé de services essentiels. Il s'ensuit, comme en 1972, toute une kyrielle d'injonctions et de requêtes pour outrage au tribunal, pour finalement en arriver une nouvelle fois à une loi spéciale qui force le retour au travail de certains groupes de syndiqués.

En mai 1978, après avoir pris connaissance des recommandations du rapport Martin-Bouchard [16] qui propose une profonde révision du régime de négociation dans les secteurs public et parapublic, le gouvernement adopte le projet de loi 59. Afin d'éviter l'ornière de la précédente ronde, la loi oblige les parties à négocier des ententes sur les services essentiels six mois avant l'expiration des conventions collectives et, à défaut d'entente, elle impose aux syndicats la responsabilité de déposer une liste des services qu'ils entendent maintenir. La loi institue aussi un Conseil sur le maintien des services de santé et des services sociaux.

Ce conseil n'a en fait qu'un seul véritable pouvoir, beaucoup plus moral que réel : celui d'informer le public de l'existence d'ententes ou de listes syndicales qu'on lui a fait parvenir en vertu de la loi. Il constate que les services essentiels sont ou ne sont pas maintenus, sans se prononcer sur leur valeur. Le Gouvernement, pour sa part, se garde le pouvoir d'intervenir et il peut suspendre l'exercice du droit de grève pour une période de trente jours, s'il estime que la santé ou la sécurité du

public est en danger. Le recours à l'injonction ne s'ouvre que si la suspension du droit de grève n'est pas respectée. Dans son rapport-bilan, le Conseil déclare que les conflits ont été «...le plus souvent sporadiques et de courte durée [et] dans l'ensemble les services essentiels [ont] été assurés conformément aux ententes et aux listes déposées.» Toutefois, le gouvernement adopte une loi spéciale qui suspend le droit de grève pour une période de dix-sept jours afin que les salariés se prononcent sur les offres patronales[17].

Malgré un bilan relativement positif, particulièrement au chapitre des services essentiels, le public est passablement secoué et traumatisé par la succession des événements et la crainte constante de débrayages généralisés. Les observateurs s'entendent pour dire que les médias ont fait beaucoup pour entretenir un climat de tension, sinon de panique.

Le gouvernement est déçu de la tournure des événements. Par la voix de son ministre du Travail et de la Main-d'œuvre, il s'interroge :

> «Doit-on recourir à un tiers pour déterminer [les] services essentiels? Ce tiers, devrait-il avoir un pouvoir de recommandation, ou un pouvoir décisionnel sanctionnable? Y aurait-il lieu, par exemple, de former une Régie tripartite ou neutre, mais permanente, et qui aurait le pouvoir de trancher quant aux services essentiels[18]?»

Ce questionnement, presque à chaud au tout début de 1980, laisse entrevoir la direction qu'entend prendre le gouvernement, malgré une très forte pression populaire en faveur de l'abolition pure et simple du droit de grève. Ce questionnement est également alimenté par de très difficiles conflits dans les services publics.

Depuis 1975 en effet, 21 grèves, dont 19 illégales, ont paralysé partiellement ou totalement les transports en commun à Montréal. Une grève de neuf mois a privé la population de la ville de Québec de ses autobus en 1979. La même année, les employés d'Hydro-Québec déclenchent un arrêt de travail. Au printemps 1980, les cols bleus de Montréal demeurent 42 jours en grève. Encore une fois, ces conflits trouvent pour la plupart leur issue dans les injonctions et les lois spéciales, alors que le public est privé de services essentiels.

La naissance du Conseil des services essentiels ➢ Après avoir effectué un bilan des expériences des années antérieures et à la suite d'une consultation publique menée en septembre 1981 au cours de laquelle une quarantaine d'organismes syndicaux, patronaux, de défense des droits des malades et des consommateurs expriment

leur opinion, le gouvernement annonce qu'il n'abolira pas le droit de grève, mais qu'il a l'intention de légiférer de façon à ce que désormais «...les citoyens soient assurés de la primauté de leur droit à des services essentiels dans les services de santé et dans certains services publics malgré l'existence d'une grève[19].»

Le 1er juin 1982, le ministre du Travail dépose à l'Assemblée nationale le projet de loi 72 qui propose des modifications importantes au Code du travail. Le projet de loi est adopté et la loi sanctionnée le dernier jour de la session, le 23 juin .

Le projet de loi 72 crée le Conseil des services essentiels, un organisme permanent qui remplace le Conseil sur le maintien des services de santé et des services sociaux créé pour la ronde de négociation de 1978-1979. Le nouveau Conseil possède des pouvoirs beaucoup plus étendus que son prédécesseur. En effet, plus que les seuls pouvoirs d'information, il en a de sensibilisation, de médiation, d'évaluation et de recommandation qui lui permettront de s'assurer que des services essentiels sont bel et bien maintenus lorsque survient une grève dans les établissements de santé et de services sociaux et pour la première fois dans certains services publics.

Les parties patronale et syndicale doivent désormais composer avec un tiers qui évaluera la suffisance des services essentiels à maintenir durant une grève et pourra formuler des recommandations s'il estime insuffisants les services proposés.

Le projet de loi 72 avait été élaboré afin de mieux encadrer la ronde de négociation de 1982 des employés des secteurs public et parapublic. Cependant, le Gouvernement décrète les conditions de travail des employés de l'État avant l'échéance des conventions collectives, ce qui a pour conséquence que les syndiqués n'ont pas le droit de faire la grève lors de cette ronde. Le gouvernement décide donc de ne pas mettre en vigueur les nouvelles dispositions de la loi concernant les établissements de santé et de services sociaux et le Conseil voit son action limitée aux services publics énumérés dans la loi, jusqu'à l'adoption du projet de loi 37 en juin 1985.

Le Conseil a ainsi consacré toutes ses énergies à l'élaboration d'une jurisprudence en matière de services essentiels dans les services publics, bâtissant peu à peu sa crédibilité dans le milieu.

Une juridiction et des pouvoirs étendus > En 1985, à la veille d'une nouvelle ronde de négociation dans les secteurs public et parapublic, le gouvernement modifie une nouvelle fois les règles du jeu. Résistant toujours aux pressions publiques qui demandent l'abolition du droit de grève dans les établissements de santé et de services sociaux, le gouvernement introduit plutôt une notion de seuils d'effectifs qui doivent être maintenus en tout temps lorsque survient une grève. Le défaut de s'y conformer rend l'arrêt de travail illégal.

C'est le projet de loi 37, adopté en juin 1985, qui fixe ces nouvelles règles. Il étend du même coup la juridiction du Conseil des services essentiels aux établissements de santé et de services sociaux et lui confie le mandat d'évaluer si les ententes patronales-syndicales, ou à défaut les listes syndicales, respectent les seuils prévus par la loi.

Par ailleurs, la loi accorde au Conseil des pouvoirs de redressement qui lui permettent d'intervenir, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, dans tout arrêt de travail, ralentissement d'activités ou autre action concertée qui porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit, ou lorsque les ententes ou listes de services essentiels ne sont pas respectées. Le Conseil peut donc maintenant intervenir de façon préventive dans un conflit de travail qui se développe et éviter qu'il ne passe à sa phase ouverte où les services à la population risquent d'être perturbés, tout comme il peut prendre les mesures appropriées pour mettre fin à un conflit illégal qui prive effectivement ou qui risque de priver la population d'un service public auquel elle a droit. De plus, la loi accorde au Conseil le pouvoir de nommer des personnes qui ont pour mandat de tenter d'amener les parties à s'entendre. Ce rôle est dévolu aux médiateurs du Conseil.

En accordant des pouvoirs aussi étendus et exceptionnels au Conseil des services essentiels, le gouvernement veut consacrer définitivement la primauté du droit de la population à la santé ou à la sécurité sur le droit des travailleurs à la grève. Le Conseil doit donc assumer un défi de taille : provoquer une modification profonde des attitudes et des habitudes acquises au cours de quelque vingt ans de relations de travail difficiles dans les services de santé, les services sociaux et dans de nombreux services publics. Ce défi, le Conseil l'a relevé grâce à la crédibilité qu'il a développée tant auprès des employeurs et des salariés que du grand public.

Les noms des personnes qui apparaissent sur cette photo sont indiqués à la page 67

Le Conseil des services essentiels se compose de huit membres, nommés par le Gouvernement sur proposition du ministre du Travail, dont un président et un vice-président. La durée du mandat de ces derniers est de cinq ans, alors que les autres membres sont nommés pour trois ans. Tous les mandats peuvent être renouvelés.

Certains membres sont nommés à temps plein, d'autres à temps partiel. S'ils sont nommés à temps plein, ils doivent remplir leur mandat à l'exclusion de toute autre fonction.

Outre le président et le vice-président, les membres sont nommés après consultation avec le milieu. Deux personnes sont choisies après consultation des associations de salariés et deux après consultation des associations d'employeurs les plus représentatives dans le domaine des services publics et dans le domaine de la santé et des services sociaux. Les deux autres membres sont nommés après consultation, entre autres, de la Commission des droits de la personne, de l'Office des personnes handicapées du Québec, de la Commission de protection des droits de la jeunesse et du Protecteur du citoyen.

Le président du Conseil est responsable de l'administration de l'organisme et de la direction du personnel. Le quorum des séances du Conseil est constitué par la majorité des membres. Toutefois, il peut agir en divisions composées de quatre de ses membres dont, obligatoirement, le président ou le vice-président. Le quorum est alors constitué de trois membres. Toutes les décisions du Conseil sont prises en collégialité, faisant ainsi appel aux expériences diversifiées de ses membres.

Le Conseil a mis en place une structure de fonctionnement souple qui lui permet de réaliser efficacement son mandat. Cette structure comprend un secrétariat général et trois directions : la direction des services professionnels, la direction des communications et la direction des services administratifs.

Le budget annuel du Conseil est d'environ trois millions de dollars qui proviennent du fonds consolidé du revenu du gouvernement du Québec. Outre les membres nommés par le Gouvernement, les effectifs autorisés du Conseil sont de trente-six à temps complet.

1986
Le Conseil dresse, pour la première fois, les profils des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et il évalue la suffisance des listes ou des ententes de services essentiels qui lui sont soumises

Le Conseil des services essentiels est un tribunal administratif spécialisé en relations du travail, dont la fonction est dirigée vers la gestion et le maintien des services essentiels en temps de grève dans les secteurs public et parapublic et dans certains services publics. Il est constitué sur une base permanente, ce qui le distingue des organisations qui l'ont précédé, dont l'existence était limitée à la durée d'une ronde de négociation dans les secteurs public et parapublic.

Le Conseil des services essentiels est par ailleurs le seul organisme québécois en relations du travail auquel le législateur a conféré des pouvoirs d'ordonnance «de faire et de ne pas faire». Il peut intervenir dans tout conflit illégal qui porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit.

En confiant l'application des dispositions du Code du travail sur le maintien des services essentiels à un tribunal administratif, capable de se doter d'une procédure plus souple et plus flexible que celle des tribunaux de droit commun, il est désormais possible de régler plus efficacement les litiges.

«Trouver, entre l'intérêt général et les droits des parties au conflit, un équilibre dont la recherche implique notamment qu'on ne considère comme essentiels que les services qui le sont vraiment, et qu'on n'apporte aux droits des parties que les limitations qui sont réellement indispensables.»
***Revue internationale du travail*, 1980**

Une procédure informelle ➢ ➢ ➢ La procédure souple dont s'est doté le Conseil est nécessaire en raison du court délai de sept jours dont il dispose pour évaluer la suffisance des listes ou ententes sur les services essentiels qui lui sont déposées. Elle lui permet également d'intervenir rapidement lorsqu'il est saisi d'une plainte concernant un geste illégal et de modifier sa procédure d'intervention pour l'adapter aux circonstances particulières d'un événement dont il est saisi, de façon à en favoriser le règlement dans les plus brefs délais.

Le Conseil peut être saisi d'un dossier, qu'il s'agisse du dépôt d'un avis de grève, d'une liste de services essentiels ou d'une demande d'intervention, par requête, lettre, téléphone, télégramme ou par quelque moyen que ce soit qui lui permet de prendre connaissance des faits. Il peut, par les mêmes moyens, convoquer les parties à une audition publique.

Les auditions publiques du Conseil ne suivent pas non plus des règles de procédure strictes, comme c'est le cas devant les tribunaux de droit commun. En début d'audition, le Conseil propose un déroulement plutôt informel auquel les parties peuvent suggérer des modifications. Les parties peuvent faire leurs représentations sous forme d'exposés et elles ont le choix de leur porte-parole, qu'il soit directeur d'entreprise ou d'établissement, chef de service, avocat de l'une ou l'autre partie, président de syndicat ou conseiller syndical.

Lorsqu'il conclut au caractère d'urgence de son intervention, le Conseil rend son ordonnance oralement, immédiatement à la fin de l'audition. L'ordonnance écrite parvient aux parties dans les heures suivantes.

Comme le rappelle la présidente du Conseil, M[e] Madeleine Lemieux, dans une entrevue accordée à la revue Maîtres en mars 1989 :

> «Ce serait bien malheureux si nous devions exiger la confection d'un mémoire pour nous saisir d'une affaire. Il faut que notre action soit rapide et, pour cela, notre procédure doit demeurer assez informelle. La recherche de la vérité n'a pas besoin d'un formalisme excessif, surtout quand l'objectif est l'intérêt public. Mais certains avocats exigent à tort des tribunaux administratifs un comportement de Cour supérieure, ce que nous ne sommes pas et ce que nous ne voulons pas être non plus. C'est se tromper sur notre rôle.»

Le pouvoir du Conseil d'agir de sa propre initiative dès qu'il est informé de l'existence d'un conflit, même si c'est par la voie des médias, rend possible une intervention beaucoup plus rapide et efficace que dans le cas d'une injonction où la demande doit respecter une procédure rigoureuse pour initier le processus.

Cette façon de procéder nécessite que le Conseil soit constamment prêt à intervenir. C'est pourquoi l'équipe des médiateurs du Conseil assure un suivi continuel auprès de chacun des employeurs et des syndicats soumis à sa juridiction. Ainsi, lorsque survient un événement donnant lieu à l'exercice de sa compétence, le Conseil dispose de toutes les informations nécessaires pour intervenir rapidement et efficacement.

La déjudiciarisation : pour des relations de travail plus harmonieuses

Les pouvoirs conférés au Conseil l'ont été dans le but explicite de déjudiciariser les relations du travail dans les établissements de santé et de services sociaux, de même que dans les services publics soumis à sa juridiction. Jusqu'alors, dans le cas de conflits illégaux ou lorsqu'on estimait que la santé ou la sécurité de la population était mise en cause, on avait généralement recours à l'ancien article 99 du Code du travail qui donnait ouverture à l'injonction pour tenter de mettre fin à un conflit. Mais les injonctions avaient quelque peu perdu de leur effet dissuasif et étaient souvent transgressées, entraînant alors les litiges sur le terrain judiciaire peu propice au maintien ou à la reprise de relations de travail harmonieuses.

Après la création du Conseil, il est même arrivé que la Cour supérieure refuse explicitement d'émettre une injonction, invoquant le fait que le Conseil est désormais la tribune appropriée pour soumettre un litige lorsqu'il survient dans un service public ou dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux. En 1987, la juge Alice Desjardins s'exprimait d'ailleurs ainsi :

> «...il y a lieu de rappeler que bien que la Cour supérieure soit la seule qui détient le pouvoir d'émettre une injonction [...] il vaut mieux qu'elle exerce cette juridiction de façon résiduelle. [...] le schème législatif du Code du travail donne au Conseil des services essentiels juridiction pour entendre les différends [...] Même si la compétence de la Cour supérieure n'est pas atteinte, il vaut mieux, avant qu'elle ne soit exercée, que le recours devant le Conseil ait été épuisé[20].»

L'intervention d'un tribunal spécialisé en relations du travail permet à ce dernier de s'attaquer au problème qui est à l'origine même d'un conflit de travail plutôt qu'à sa seule manifestation comme c'est souvent le cas devant les tribunaux de droit commun. Le Conseil peut ainsi faire en sorte que la même situation ne survienne pas à répétition, mettant en cause à chaque fois la continuité des services rendus à la population.

La médiation : un moyen privilégié pour assurer la protection des droits du public ≻ ≻ ≻ Depuis dix ans, le Conseil privilégie la médiation dans toutes ses interventions. À toutes les étapes du processus de négociation et du maintien des services essentiels, le Conseil, soit directement par ses membres ou par médiateur interposé, tentera d'amener les parties à se rapprocher et à trouver elles-mêmes leurs solutions plutôt que d'imposer ses propres décisions. Ceci est vrai durant la phase de négociation des services essentiels, dans le cas des difficultés d'application des listes ou des ententes pendant une grève et même dans le cours de conflits illégaux. Par exemple, lorsqu'il convoque les parties en audition publique, il arrive que le Conseil suspende les travaux en cours s'il se rend compte que les parties peuvent directement entre elles aplanir un problème qui les oppose, trouver une solution au litige à l'origine de leur conflit ou poursuivre leurs négociations.

À travers toutes ses démarches, le Conseil s'est donné la mission d'amener les employeurs et les salariés à prendre conscience des impacts de leurs différends sur le public, particulièrement lorsqu'ils prennent la dimension d'un arrêt ou d'un ralentissement de travail. Le Conseil cherche donc constamment, en privilégiant une approche médiatrice, à sensibiliser les parties au droit de la population à la santé ou à la sécurité, droit qui passe nécessairement par le maintien de services essentiels lorsque surviennent les conflits.

La médiation, dont l'objectif premier est de favoriser le rapprochement des parties, mise sur un changement des mentalités où le dialogue fait place à la confrontation. Sa réussite dépend donc de la participation et de l'engagement des parties impliquées dans la recherche de consensus et l'atteinte d'un but commun : la protection des droits du public usager.

1987
Le Conseil enquête sur l'impact des grèves illégales des syndicats du réseau de la santé et des services sociaux

Les services publics assujettis

Le Code du travail énumère une quinzaine de catégories de services publics susceptibles d'être assujettis au maintien des services essentiels. Le nombre d'employeurs et d'associations de salariés assujettis varie d'une année à l'autre, et même en cours d'année, au gré des échéances et des signatures de nouveaux contrats collectifs. Actuellement, il y a 558 employeurs et 810 associations de salariés susceptibles d'être assujettis au maintien des services essentiels, à chaque renouvellement de convention collective. Le tableau A en donne la répartition, par secteur d'activité.

TABLEAU A **Répartition des employeurs et des associations de salariés assujettis au maintien des services essentiels* 1992**

	Employeurs	Syndicats
Corporation municipale	340	493
Municipalité régionale de comté	3	3
Régie intermunicipale	11	12
Entreprise exploitant un système d'aqueduc ou d'égout, d'assainissement ou de traitement des eaux	2	2
Entreprise d'enlèvement des ordures ménagères et d'incinération de déchets	37	48
Entreprise de transport par autobus	15	35
Entreprise de transport par bateau	3	7
Entreprise de production d'électricité	4	14
Entreprise de production de gaz	1	2
Entreprise de téléphonie	2	8
Centre d'accueil privé	45	51
Conseil régional de santé et de services sociaux	4	6
Entreprise de transport par ambulance et centrale de coordination des appels d'urgence	89	120
Société Canadienne de la Croix-Rouge	1	8
Organisme mandataire du gouvernement	1	1
Total	**558**	**810**

* Les pompiers et les policiers municipaux du Québec n'ont pas le droit de grève et ne sont donc pas assujettis aux dispositions sur le maintien des services essentiels. Le Conseil peut cependant intervenir auprès de ces deux groupes en vertu de ses pouvoirs de redressement.

Les obligations des parties

LES PRÉPARATIFS

Dès l'adoption d'un décret d'assujettissement, un médiateur du Conseil communique avec les parties pour dresser un profil de l'organisme et des associations de salariés en cause. Le médiateur s'informe du déroulement de la négociation de la convention collective. Cette démarche fait en sorte que le Conseil soit le mieux préparé

1987
Le Conseil enquête sur l'impact des grèves illégales des syndicats du réseau de la santé et des services sociaux

Les services publics assujettis

Le Code du travail énumère une quinzaine de catégories de services publics susceptibles d'être assujettis au maintien des services essentiels. Le nombre d'employeurs et d'associations de salariés assujettis varie d'une année à l'autre, et même en cours d'année, au gré des échéances et des signatures de nouveaux contrats collectifs. Actuellement, il y a 558 employeurs et 810 associations de salariés susceptibles d'être assujettis au maintien des services essentiels, à chaque renouvellement de convention collective. Le tableau A en donne la répartition, par secteur d'activité.

TABLEAU A

Répartition des employeurs et des associations de salariés assujettis au maintien des services essentiels* 1992

	Employeurs	Syndicats
Corporation municipale	340	493
Municipalité régionale de comté	3	3
Régie intermunicipale	11	12
Entreprise exploitant un système d'aqueduc ou d'égout, d'assainissement ou de traitement des eaux	2	2
Entreprise d'enlèvement des ordures ménagères et d'incinération de déchets	37	48
Entreprise de transport par autobus	15	35
Entreprise de transport par bateau	3	7
Entreprise de production d'électricité	4	14
Entreprise de production de gaz	1	2
Entreprise de téléphonie	2	8
Centre d'accueil privé	45	51
Conseil régional de santé et de services sociaux	4	6
Entreprise de transport par ambulance et centrale de coordination des appels d'urgence	89	120
Société Canadienne de la Croix-Rouge	1	8
Organisme mandataire du gouvernement	1	1
Total	558	810

* Les pompiers et les policiers municipaux du Québec n'ont pas le droit de grève et ne sont donc pas assujettis aux dispositions sur le maintien des services essentiels. Le Conseil peut cependant intervenir auprès de ces deux groupes en vertu de ses pouvoirs de redressement.

Les obligations des parties

LES PRÉPARATIFS

Dès l'adoption d'un décret d'assujettissement, un médiateur du Conseil communique avec les parties pour dresser un profil de l'organisme et des associations de salariés en cause. Le médiateur s'informe du déroulement de la négociation de la convention collective. Cette démarche fait en sorte que le Conseil soit le mieux préparé

possible lorsqu'il aura à évaluer la suffisance des ententes ou des listes syndicales, s'il advient que les travailleurs décident d'avoir recours à la grève.

L'ÉLABORATION DES LISTES OU DES ENTENTES

À la demande du Conseil ou de l'une ou l'autre partie, le médiateur peut également venir en aide à ces dernières dans la négociation des services essentiels. L'intervention du médiateur ne portera cependant pas sur le contenu de la convention collective, mais seulement sur la recherche d'une solution en matière de services essentiels avant le déclenchement de la grève.

Si les parties n'arrivent pas à conclure une entente sur les services essentiels, le syndicat doit alors produire une liste des services qu'il entend maintenir. Là encore, le médiateur peut venir en aide aux représentants syndicaux dans la rédaction de ce document.

Dans les services publics, les parties ont l'obligation de négocier, sous l'initiative du syndicat, les services essentiels qui seront maintenus lors de la grève, en tenant compte des critères de santé ou de sécurité du public. À défaut d'entente, c'est la liste syndicale qui sera déposée au Conseil. La liste ou l'entente doit indiquer la nature des services offerts ainsi que le nombre d'effectifs nécessaires à leur maintien durant la grève. Elle ne peut cependant proposer un nombre d'effectifs plus élevé que le nombre de salariés habituel et ne peut être modifiée, sauf sur demande du Conseil. Par contre, si une entente intervient entre les parties ultérieurement au dépôt de la liste, c'est l'entente qui prévaut. L'employeur ne peut modifier les conditions de travail des salariés qui rendent des services essentiels, à moins évidemment d'entente entre les parties. Le Code du travail interdit également à l'employeur de décréter un lock-out.

L'aide apportée par le médiateur dans le cours de la négociation des services essentiels a parfois eu pour effet de relancer la négociation de la convention collective et d'éviter une grève. À l'occasion, la reprise des pourparlers a même conduit à une entente de principe sur la convention collective.

Qu'il s'agisse d'une entente ou d'une liste, le document doit parvenir au Conseil au moins sept jours avant le déclenchement de la grève. De plus, la grève ne pourra être déclenchée légalement que si le syndicat fait parvenir à l'employeur, au ministre du Travail et au Conseil un avis préalable d'au moins sept jours juridiques francs, soit environ dix jours de calendrier avant la date prévue du déclenchement de la grève.

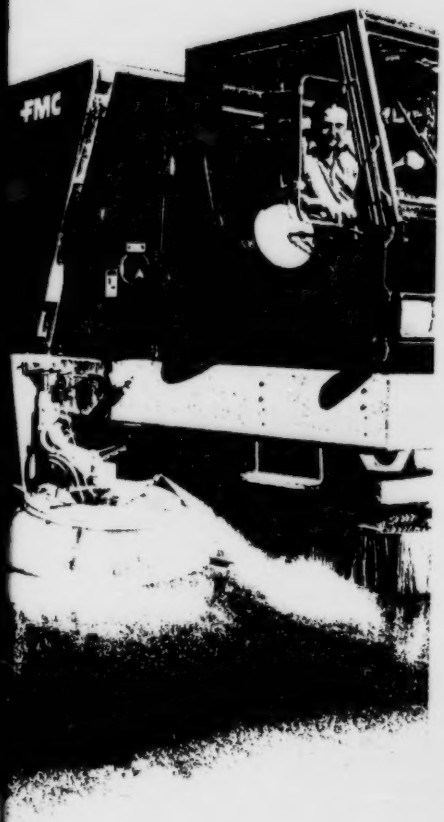
LA PROCÉDURE D'ASSUJETTISSEMENT

C'est le ministre du Travail et non le Conseil des services essentiels qui en décide. En fait, si le ministre croit qu'une grève dans une entreprise ou un organisme assurant un service public prévu dans le Code du travail est susceptible de mettre en danger la santé ou la sécurité des citoyens, il recommande au Gouvernement l'adoption d'un décret assujettissant le service public en cause au maintien des services essentiels.

Le décret prend effet le jour même de son adoption et demeure en vigueur jusqu'à ce que la convention collective intervenue entre l'employeur et l'association accréditée soit déposée au greffe du bureau du commissaire général du travail. Il n'est donc pas permanent et doit être repris, le cas échéant, chaque fois que s'amorce une négociation en vue du renouvellement de la convention collective.

Dès que le décret d'assujettissement est adopté, le Conseil des services essentiels informe l'employeur et la ou les associations d'employés concernés qu'ils sont désormais soumis aux dispositions du Code du travail sur les services essentiels. Le décret est également publié dans la Gazette officielle du Québec.

Le nombre d'entreprises, d'organismes et d'associations de salariés assujettis par décret varie sensiblement d'année en année en fonction des échéances des conventions collectives. Depuis la création du Conseil en 1982, 2227 employeurs et 2882 associations de salariés ont été assujettis par décret, dont plusieurs à deux ou trois reprises depuis dix ans.



L'ÉVALUATION DES SERVICES PROPOSÉS

Une liste ou une entente sera jugée suffisante si les services qui y sont prévus permettent d'assurer la santé ou la sécurité du public durant la grève. Lorsqu'il évalue que les services sont insuffisants ou incomplets, le Conseil peut recommander des ajouts ou des modifications dans le but de s'assurer que la santé ou la sécurité du public ne sera pas compromise au moment de la grève. Le Conseil peut aussi recommander au syndicat de surseoir à la grève projetée afin de lui permettre de reprendre la négociation des services essentiels.

L'évaluation de la suffisance des services essentiels proposés se fait généralement au cours d'une audition publique à laquelle sont convoquées les parties qui sont tenues d'y assister. Même si les parties ont conclu une entente, il arrive que le Conseil les convoque en audition afin de s'assurer qu'elles s'accordent sur le sens à donner aux termes du document qu'elles ont négocié ou s'il estime avoir besoin d'informations supplémentaires pour évaluer la suffisance des services prévus.

Le Conseil évalue chacune des listes ou ententes qui lui sont soumises, même si les parties en cause ont déjà soumis un document semblable lors d'une grève antérieure. Le Conseil est convaincu que chaque dossier constitue un cas d'espèce, le contexte général tout comme les conditions particulières pouvant évoluer d'une grève à l'autre et ce, même à l'intérieur d'une courte période de temps.

Lors de l'audition, le Conseil invite les parties à faire connaître leurs intentions quant aux services essentiels à maintenir lors de la grève et sur la façon d'appliquer la liste ou l'entente. Tout citoyen ou groupe peut également se faire entendre et faire valoir son point de vue sur les impacts de l'arrêt de travail annoncé. C'est à la lumière des renseignements qu'il a ainsi obtenus que le Conseil rend sa décision. Par la suite, le Conseil s'assure que les services essentiels sont fournis conformément à ses décisions durant la grève.

Le Conseil doit être en mesure d'agir très rapidement et fait preuve de beaucoup de flexibilité dans le choix du moment de la tenue de l'audition. L'avis de grève n'étant que de sept jours, le Conseil ne dispose que de cette période pour entendre les parties, puisqu'il doit rendre une décision avant le déclenchement de l'arrêt de travail.

Si les recommandations du Conseil ne sont pas suivies, ou si ce dernier constate que les services prévus sont inadéquats ou, pire, qu'ils ne sont pas rendus

durant la grève, il doit alors faire rapport au ministre du Travail et préciser dans quelle mesure la situation constitue une menace à la santé ou à la sécurité de la population. Le ministre peut alors recommander au Gouvernement de suspendre l'exercice du droit de grève jusqu'à ce qu'il soit démontré que des services essentiels seront maintenus de façon suffisante. Depuis sa création en 1982, le Conseil a fait parvenir de tels rapports au ministre à six reprises seulement[21]. Dans deux cas, le Gouvernement a suspendu l'exercice du droit de grève par décret. Dans les quatre autres cas, les syndicats ont reporté ou annulé la grève et ont poursuivi la négociation.

Le Code du travail prévoit que chaque fois que le ministre est saisi d'un rapport du Conseil, celui-ci doit en rendre public le contenu. Le Conseil, conformément à sa mission d'information du public en matière de services essentiels, diffuse chacune de ses interventions par voie de communiqués aux médias et répond à toute demande d'information qui lui est adressée.

La santé ou la sécurité : une notion qui se définit au cas par cas — Dans les services publics, le Conseil juge de la suffisance d'une entente ou d'une liste à l'aide de l'unique balise que lui donne la loi, c'est-à-dire assurer la santé ou la sécurité du public en cas de grève. La notion de santé ou de sécurité n'étant pas définie dans la loi, le Conseil tient compte de tout un éventail de critères dans son évaluation, entre autres : s'il est en présence d'une grève de courte ou de longue durée; de la période de l'année où elle survient; du type d'entreprise en cause; des caractéristiques des services offerts; des pratiques habituelles de travail et de la qualification des salariés désignés pour maintenir les services essentiels. L'évaluation des services essentiels varie donc d'un organisme, d'une municipalité, d'une région, d'une grève et d'une saison à l'autre.

Il faut bien noter que l'obligation de maintenir des services essentiels n'a pas pour but d'empêcher les travailleurs d'exercer leur droit de grève. Elle ne vise pas, non plus, à réduire les inconvénients qui accompagnent forcément un arrêt de travail. Les services essentiels se limitent strictement à protéger la santé ou la sécurité des citoyens.

De plus en plus le Conseil est considéré par les employeurs et les syndicats comme une ressource pouvant les aider à aplanir les difficultés lorsque vient le temps de fixer les modalités de maintien des services essentiels. Les parties peuvent maintenant se référer à la jurisprudence développée par le Conseil pour faciliter la conclusion d'une entente ou encore la confection d'une liste.

L'intervention du Conseil ➢ ➢ ➢ Depuis 1982, le Conseil a reçu 614 avis de grève provenant de 353 syndicats. Vingt-huit de ces avis ont été annulés avant qu'une liste ou une entente sur les services essentiels ne soit déposée au Conseil. Des 586 ententes ou listes déposées, 528 ont fait l'objet d'une évaluation par le Conseil, les autres ayant été retirées par les parties à la suite de l'annulation de l'avis de grève. Finalement, 175 autres avis de grève ont été annulés après que le Conseil ait rendu sa décision sur la suffisance des listes ou ententes qui accompagnaient ces avis, portant à 343 le nombre de grèves qui ont effectivement eu lieu dans les services publics au cours des dix dernières années. Le tableau B présente un sommaire des interventions du Conseil dans les services publics depuis 1982.

TABLEAU B

Évaluation des services essentiels dans les services publics 1982 - 1992

							Décisions			
	Employeurs	Syndicats	Avis	Listes	Ententes	L/E*	Suffisantes	Suffisantes avec recommandation	Insuffisantes	Grèves
Corporation municipale	241	268	437	129	159	130	285	84	2	248
Municipalité régionale de comté	4	4	4		3		3			2
Régie intermunicipale	4	4	7	1	4	2	6	1		4
Entreprise d'enlèvement d'ordures ménagères et d'incinération	6	6	8	6			2	2	1	2
Entreprise de transport par autobus	14	18	26	15	2	5	11	7		9
Entreprise de transport par bateau	3	16	28	8	16	4	24	4		10
Entreprise de production d'électricité	6	10	37	12	15	10	28	6	3	28
Entreprise de production de gaz	1	1	6	1	3	2	6			5
Entreprise de téléphonie	4	11	38	29	1	8	17	14	3	23
Centre d'accueil privé	9	9	13	2	4	6	10			8
Entreprise de transport par ambulance	5	5	7	3	2	1	4	1	1	1
Société Canadienne de la Croix-Rouge	1	1	3		3		3			3
				206	212	168	399	119	10	
Total	**298**	**353**	**614**		**586**			**528**		**343**

* Listes transformées en ententes

UN CHANGEMENT D'ATTITUDE NOTABLE

Après dix ans, la plupart des employeurs et des associations de salariés en sont à leur deuxième, à leur troisième, voire à leur quatrième négociation sous l'égide des dispositions du Code du travail sur le maintien des services essentiels. Au cours des années, il s'est développé un profond changement d'attitudes à l'égard des services essentiels et les parties considèrent maintenant normal que de tels services soient maintenus de façon à ce que la santé ou la sécurité de la population ne soit pas mise en cause lorsque survient un arrêt de travail.

L'intervention du Conseil — Depuis 1982, le Conseil a reçu 614 avis de grève provenant de 353 syndicats. Vingt-huit de ces avis ont été annulés avant qu'une liste ou une entente sur les services essentiels ne soit déposée au Conseil. Des 586 ententes ou listes déposées, 528 ont fait l'objet d'une évaluation par le Conseil, les autres ayant été retirées par les parties à la suite de l'annulation de l'avis de grève. Finalement, 175 autres avis de grève ont été annulés après que le Conseil ait rendu sa décision sur la suffisance des listes ou ententes qui accompagnaient ces avis, portant à 343 le nombre de grèves qui ont effectivement eu lieu dans les services publics au cours des dix dernières années. Le tableau B présente un sommaire des interventions du Conseil dans les services publics depuis 1982.

TABLEAU B

Évaluation des services essentiels dans les services publics 1982 - 1992

							Décisions			
	Employeurs	Syndicats	Avis	Listes	Ententes	L/E*	Suffisantes	Suffisantes avec recommandation	Insuffisantes	Grèves
Corporation municipale	241	268	437	129	159	130	285	84	2	248
Municipalité régionale de comté	4	4	4		3		3			2
Régie intermunicipale	4	4	7	1	4	2	6	1		4
Entreprise d'enlèvement d'ordures ménagères et d'incinération	6	6	8	6			2	2	1	2
Entreprise de transport par autobus	14	18	26	15	2	5	11	7		9
Entreprise de transport par bateau	3	16	28	8	16	4	24	4		10
Entreprise de production d'électricité	6	10	37	12	15	10	28	6	3	28
Entreprise de production de gaz	1	1	6	1	3	2	6			5
Entreprise de téléphonie	4	11	38	29	1	8	17	14	3	23
Centre d'accueil privé	9	9	13	2	4	6	10			8
Entreprise de transport par ambulance	5	5	7	3	2	1	4	1	1	1
Société Canadienne de la Croix-Rouge	1	1	3		3		3			3
				206	212	168	399	119	10	
Total	**298**	**353**	**614**		**586**			**528**		**343**

* Listes transformées en ententes

UN CHANGEMENT D'ATTITUDE NOTABLE

Après dix ans, la plupart des employeurs et des associations de salariés en sont à leur deuxième, à leur troisième, voire à leur quatrième négociation sous l'égide des dispositions du Code du travail sur le maintien des services essentiels. Au cours des années, il s'est développé un profond changement d'attitudes à l'égard des services essentiels et les parties considèrent maintenant normal que de tels services soient maintenus de façon à ce que la santé ou la sécurité de la population ne soit pas mise en cause lorsque survient un arrêt de travail.

LES ENTENTES ENTRE LES PARTIES : UN PHÉNOMÈNE À LA HAUSSE

En dix ans, 380 ententes et 206 listes ont été déposées au Conseil. Il faut toutefois préciser que 168 de ces ententes étaient des listes au moment de leur premier dépôt. Ces listes ont par la suite été transformées en ententes à l'issue d'une reprise de la négociation entre les parties, aidées en cela par le médiateur (voir le graphique 1).

Cette plus grande proportion d'ententes que de listes est particulièrement visible à partir de 1985. De 40 % qu'elle était en 1983, elle est passée à 71 % en 1986, à 86 % en 1988 et à 73 % en 1992. On peut penser que le travail de sensibilisation effectué par le Conseil auprès des employeurs et des syndiqués est à l'origine de ce changement (voir le graphique 2).

Employeurs et syndiqués accordent beaucoup d'attention à la négociation d'une entente ou, le cas échéant, à la confection d'une liste de services essentiels. C'est sans doute ce qui explique qu'une majorité d'entre elles ont été jugé suffisantes par le Conseil. Des 528 listes ou ententes qui ont fait l'objet d'une évaluation, 399 ont été jugées suffisantes telles que soumises, soit 76 % du total, 119 autres l'ont été à la suite de recommandations d'ajouts ou de modifications formulées par le Conseil et seulement dix ont été qualifiées d'insuffisantes (voir le tableau B page 27).

LA MAJORITÉ DES INTERVENTIONS DU CONSEIL : LE SECTEUR MUNICIPAL

La plus grande proportion des dossiers sur lesquels le Conseil s'est penché au cours des dix dernières années, dans les services publics, est reliée au secteur municipal. Corporations municipales, certaines municipalités régionales de comté, régies intermunicipales, entreprises d'enlèvement des ordures ménagères ou d'incinération des déchets, entreprises exploitant un système d'aqueduc et d'égout, d'assainissement ou de traitement des eaux constituent ensemble plus des deux tiers des employeurs et associations de salariés assujettis.

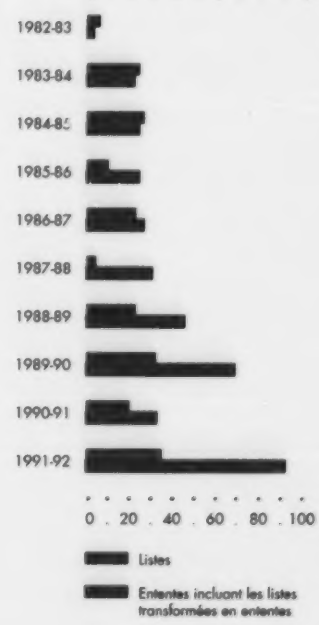
Les autres secteurs où le Conseil a eu à intervenir le plus souvent sont le transport par autobus, le transport par bateau, les entreprises de téléphonie, les entreprises de production d'électricité, en l'occurrence Hydro-Québec, et les centres d'accueil privés.

GRAPHIQUE 1

Répartition du nombre d'ententes, de listes et de listes transformées en ententes 1982-1992

GRAPHIQUE 2

Nombre d'ententes par rapport au nombre de listes déposées
(en nombre réel)



LE SECTEUR MUNICIPAL

Le Québec compte 1477 corporations municipales dont les communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais ainsi que 96 municipalités régionales de comté (MRC)[22].

À l'heure actuelle, 340 corporations municipales et 493 syndicats, représentant des cols bleus et des cols blancs, sont assujettis aux dispositions du Code du travail sur le maintien des services essentiels. Les trois communautés urbaines et onze régies régionales sont assujetties, mais seulement trois des seize MRC dont les employés sont syndiqués le sont également, en raison des services offerts à leurs populations respectives.

Les entreprises privées de cueillette des ordures ménagères sont également assujetties. Par contre, c'est par un amendement au Code du travail, adopté en décembre 1989, que les entreprises d'incinération de déchets et les entreprises qui exploitent un réseau d'aqueduc et d'égout sont désormais considérées comme des services publics susceptibles d'être assujettis au maintien des services essentiels.

L'ensemble de ces services publics représente 393 employeurs et 558 syndicats. En dix ans, ce groupe a présenté 456 avis de grève, dont 73 ont été annulés, portant à 386 le nombre de listes ou d'ententes déposées. Ces dernières ont été jugées suffisantes avec ou sans recommandations, à l'exception de trois d'entre elles qui ont été jugées insuffisantes. Au cours de la même période, les syndicats ont effectué 256 arrêts de travail (voir le tableau B page 27).

L'expérience démontre que certains services municipaux sont toujours jugés nécessaires à la protection de la santé ou de la sécurité du public, tels les services d'approvisionnement en eau potable, d'entretien hivernal, d'entretien des véhicules d'urgence ou de réparation des réseaux d'aqueduc et d'égout. Il y a généralement consensus entre les parties sur le type de services qui doivent être considérés essentiels. Les divergences se retrouvent plutôt sur le nombre d'effectifs qui assureront ces services et sur les modalités de leur fourniture. Les exigences du Conseil en ces matières peuvent être très différentes d'un cas à l'autre, tout particulièrement s'il s'agit d'une grève à durée indéterminée ou de courte durée. De plus, le Conseil exige que le service soit assuré par des personnes qualifiées, c'est-à-dire celles qui exécutent normalement le travail.

Au fil des ans, le Conseil a développé une importante jurisprudence sur divers aspects des activités municipales considérées comme essentielles et à laquelle peuvent désormais se référer les parties pour négocier une entente.

Le réseau routier

Sur la question de l'**entretien hivernal**, le Conseil reconnaît qu'il est difficile de fixer une norme à partir de laquelle la chaussée doit être déblayée ou la neige enlevée, puisque tout est question d'appréciation des circonstances, de topographie des lieux, de largeur des rues et de période de l'année. Sa jurisprudence a d'ailleurs évolué à ce sujet au cours des années.

Le Conseil a généralement décidé que le déneigement devait s'amorcer dès qu'il y a neuf centimètres de précipitation ou d'accumulation. Toutefois, cette norme ne doit pas être appliquée de manière rigide, puisque certaines zones sont plus difficiles à entretenir et peuvent présenter des dangers certains pour la population. Le déblaiement de la neige peut donc être requis avant neuf centimètres dans certaines parties du territoire municipal, en l'occurrence les rues exposées aux grands vents, les pentes abruptes et là où les maisons sont situées très près des trottoirs.

Dans plusieurs décisions, le Conseil a également décidé que le dégagement de la chaussée doit permettre que deux véhicules puissent se rencontrer et circuler librement et en toute sécurité dans les rues, dans un sens comme dans l'autre, sans nécessairement exiger le dégagement pleine largeur.

En matière d'épandage d'abrasifs et de fondants, le Conseil recommande qu'on s'assure au moins de traiter les côtes, les intersections ayant des enseignes d'arrêt obligatoire, les circuits d'autobus, les artères principales, les zones d'école et les trottoirs.

Au cours des années, le Conseil s'est également prononcé sur ce que représente la protection de la santé ou de la sécurité du public en ce qui a trait à la **réparation de la chaussée**. À cet effet, le Conseil considère que l'on doit mettre en place une signalisation adéquate telle des panneaux d'avertissement ou des tréteaux, chaque fois que l'absence d'une telle signalisation représente un danger pour la population. Cette notion de «danger» est maintenant bien comprise des parties. Pour ce qui est des **feux de circulation et des lampadaires**, le Conseil préconise qu'ils soient réparés dans les cas où leur absence peut porter atteinte à la sécurité du public, sinon qu'on y supplée par un autre moyen de signalisation approprié.

Les ordures ménagères

Au-delà de la durée prévue de la grève, la **cueillette des ordures ménagères** pose un problème si elle a pour effet d'entraîner des accumulations de matières putrescibles pendant de trop longues périodes. Le Conseil a donc développé sa jurisprudence sur les paramètres suivants : durée de la grève, saison, accumulation et fréquence de la cueillette.

À Montréal, en septembre 1986, dans le cas d'une grève de durée indéterminée des cols bleus, le Conseil recommandait le maintien de la cueillette des ordures ménagères résidentielles deux fois par semaine, comme à l'accoutumée, plutôt qu'une fois aux deux semaines comme le syndicat le proposait.

Par contre, dans le cas de grèves de courte durée impliquant le même syndicat, en février 1991, le Conseil acceptait que la cueillette soit réduite de deux à une fois par semaine, estimant qu'il en résulterait des inconvénients pour la population, sans toutefois mettre sa santé ou sa sécurité en péril. Le Conseil a jugé suffisantes de nombreuses autres listes et ententes qui proposaient une réduction de moitié de la fréquence de la cueillette, même dans le cas de grèves de durées indéterminées, lorsqu'il a constaté que les accumulations de matières putrescibles n'atteindraient pas des niveaux dangereux. Ailleurs, le Conseil a accepté une réduction de la fréquence de la cueillette, mais à la condition que les autorités municipales en avisent les citoyens.

En ce qui a trait aux **sites d'enfouissement**, le Conseil est d'avis qu'ils soient maintenus en activité au moins pendant les périodes de cueillette des ordures, sinon le problème de la protection de la santé ou de la sécurité de la population demeure entier. Le Conseil a donc décidé que les sites soient ouverts à des périodes précises afin que les éboueurs puissent y déverser leurs chargements et que les matières apportées soient enfouies conformément à la réglementation pertinente dans le but de protéger l'environnement.

En avril 1991, lors d'une grève de courte durée des cols bleus de la Ville de Montréal, le Conseil a évalué qu'un site d'enfouissement pouvait fermer ses portes pour de courtes durées lorsque les usagers ont accès à un autre site d'enfouissement.

L'eau

Le Conseil, dans ses diverses décisions, a toujours considéré comme un service essentiel la surveillance étroite de la **qualité de l'eau potable**. Lors d'une grève, l'eau doit, à cause de son importance vitale tant pour la santé que pour la sécurité de la population, continuer d'avoir sa qualité habituelle. Il estime également essentielle la réparation de bris du **système d'aqueduc**, si cela a pour effet de priver des citoyens d'eau ou d'entraîner une réduction importante de pression; de plus, les fuites d'eau ne doivent pas avoir pour effet de diminuer l'efficacité des bornes-fontaines.

Les **usines d'épuration** des eaux usées doivent également demeurer en bon état de fonctionnement, sinon elles ne pourront pas traiter adéquatement les eaux qu'elles rejettent dans les cours d'eau, mettant ainsi en péril la santé de la population.

Les autres services municipaux

Le Conseil considère certains autres services municipaux comme essentiels. Ainsi, la répartition des **appels d'urgence** au service de police et d'incendie doit être assurée sept jours par semaine et vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

Le Conseil croit également que les syndiqués doivent prendre les dispositions voulues pour que soient disponibles en tout temps **l'équipement et l'outillage** permettant d'assurer l'opération de tous les services qu'il estime essentiels. Cela comprend, entre autres, le matériel nécessaire à la réparation des véhicules de police et d'incendie, les pièces requises pour réparer les bris dans les réseaux d'aqueduc et d'égout, à l'usine de filtration et d'épuration, à la signalisation, à l'éclairage et les matériaux nécessaires pour la réparation des trous dangereux.

Le Conseil a expliqué à plusieurs reprises que les **services de loisirs** n'étaient pas essentiels à la santé ou à la sécurité de la population. Ainsi, les demandes d'effectifs pour assurer l'utilisation et l'entretien des équipements de loisirs ou culturels ont été rejetées par le Conseil, l'alternative étant de mettre fin aux activités lorsque l'utilisation des équipements devenait dangereuse dû au manque d'entretien.

LES ENTREPRISES DE TRANSPORT PAR AUTOBUS

Les entreprises de transport par autobus assujetties au maintien des services essentiels desservent les grandes agglomérations urbaines du Québec. On en compte une quinzaine, dont les sociétés de transport des communautés urbaines de

Montréal et de Québec, les sociétés de transport de la Rive-Sud de Montréal, de la Rive-Sud de Québec et de Laval ainsi que des entreprises privées spécialisées dans le transport adapté.

Au cours des dix dernières années, le Conseil a reçu 26 avis de grève reliés au transport en commun (voir le tableau B page 27). Le Conseil a évalué 22 listes et ententes de services essentiels, dont 18 ont été jugées suffisantes telles que déposées ou après recommandation de modifications ou d'ajouts. En dix ans, neuf grèves légales avec maintien des services essentiels ont été déclenchées dans le transport en commun au Québec, ce qui constitue un changement radical par rapport à ce qu'avait connu la population dans les années 70.

Les décisions du Conseil ont d'abord traité de la question des services essentiels à être maintenus par les **chauffeurs d'autobus**. La jurisprudence développée par le Conseil est à l'effet que le transport en commun n'est pas un service essentiel en soi. Il doit être maintenu lorsque le Conseil en vient à la conclusion que le retrait de ce service causerait une congestion telle qu'elle empêcherait la libre circulation des véhicules d'urgence. Le niveau de services essentiels à maintenir est alors fort différent selon que la grève se déroule à Montréal, ville populeuse située au surplus sur une île, ou dans une ville ne présentant pas le même profil géographique et social et où un arrêt complet de service n'entraînerait probablement pas la paralysie des véhicules d'urgence. Dans la région de Montréal, le Conseil a toujours recommandé le maintien intégral d'un service de transport en commun aux heures de pointe.

C'est en prévision d'une grève à la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal que le Conseil examine véritablement, en février 1986, la question du maintien des services essentiels par des **employés d'entretien** d'un service de transport par autobus.

Dans cette décision, le Conseil juge que les services proposés par le syndicat sont insuffisants, ceux-ci ne permettant pas d'assurer le maintien intégral du transport par autobus dans des véhicules sécuritaires sur la Rive-Sud de Montréal. En prévision d'une autre grève, en avril 1989, le Conseil déclare suffisants les services offerts par le syndicat. Le Conseil conclut cette fois que les services proposés permettront la circulation sécuritaire des autobus aux heures de pointe, rejoignant en cela les principes déjà établis lors des grèves précédentes des chauffeurs d'autobus.

Le Conseil motive ainsi sa décision :

> «Dans l'évaluation de la suffisance d'une liste, le Conseil examine les services offerts strictement dans l'optique que la grève ne doit pas mettre en danger la santé ou la sécurité du public. À plusieurs reprises, le Conseil a eu l'occasion d'expliquer aux parties et au public que le maintien des services essentiels ne vise pas à éliminer tous les effets et les inconvénients que peut causer une grève tant à l'employeur qu'aux usagers.
> «[...] L'employeur veut que le Conseil examine la question des services essentiels quant à l'entretien des véhicules de façon à ce que la grève ne produise aucun effet ni sur l'employeur, ni sur les autres services de l'employeur, ni sur le public.
> «Tel n'est pas l'esprit de la loi. Lorsque le législateur a voulu retirer le droit de grève à un groupe de syndiqués, il l'a fait en termes clairs et non équivoques. Nous l'avons déjà dit, les services essentiels ne peuvent avoir pour effet d'enlever le droit de grève à un groupe de syndiqués.
> «[...] Nous devons nous assurer que les usagers seront transportés dans des véhicules sécuritaires et que la grève des employés d'entretien n'aura pas pour effet de perturber le transport en commun de façon à mettre en danger la santé ou la sécurité en entraînant des débordements de véhicules et des congestions empêchant les véhicules prioritaires de circuler lorsque requis.
> «Il arrive que l'exercice du droit de grève par un groupe de salariés ait des répercussions sur d'autres salariés. Il ne nous appartient pas de les analyser de façon abstraite et théorique.»

La juridiction du Conseil englobe également le **transport adapté** lorsque celui-ci s'effectue par autobus. Le Conseil considère que ce type de transport doit être maintenu lorsque l'absence d'alternative efficace empêche les usagers de se déplacer, particulièrement lorsqu'il s'agit de déplacements leur permettant de recevoir des soins de santé.

LES ENTREPRISES DE TRANSPORT PAR BATEAU

La Société des traversiers du Québec est la principale entreprise de transport par bateau assujettie au maintien des services essentiels. Au cours des années, le Conseil a été saisi de 28 avis de grève dans ce secteur d'activité. Dans l'ensemble, les services essentiels proposés ont été jugés suffisants (voir le tableau B page 27).

Lorsqu'il existe des alternatives au transport des denrées alimentaires et des véhicules d'urgence, le Conseil évalue qu'une interruption de service durant la grève ne représente pas un danger pour la santé ou la sécurité de la population, bien qu'elle cause certains inconvénients à caractère économique aux usagers .

Dans les cas où il n'y a pas de moyens alternatifs de transport, comme c'est le cas pour la traverse entre Saint-Joseph-de-la-Rive et l'Île-aux-Coudres, le Conseil a accueilli les termes d'une entente à l'effet que des services seraient maintenus cinq jours par semaine le matin et le soir, estimant que de cette façon la population de l'île ne sera pas coupée de services d'alimentation, et qu'une équipe régulière

serait disponible vingt-quatre heures par jour pour effectuer les voyages d'urgence médicale.

En ce qui concerne la liaison entre Tadoussac et Baie-Sainte-Catherine, le Conseil a accepté qu'aucun service ne soit maintenu puisqu'une alternative terrestre existe et qu'une équipe serait maintenue en permanence pour les transports d'urgence.

En 1987, le Conseil a décidé de maintenir les services de la traverse Matane - Baie-Comeau - Godbout devant la preuve qui lui a été faite que les approvisionnements en denrées alimentaires ne pouvaient être assurés que par des traversiers. Lors d'un conflit ultérieur, en 1989, la preuve entendue a permis cette fois au Conseil de constater que l'approvisionnement alimentaire de la Côte-Nord s'effectuait principalement par transport routier. Le Conseil a donc estimé que, malgré les inconvénients économiques qui en résulteraient, la liaison Matane - Baie-Comeau - Godbout pouvait cesser d'être assurée durant la grève sans pour autant compromettre la santé de la population.

LES ENTREPRISES DE TÉLÉPHONIE

Le Québec est desservi par trois entreprises de téléphonie dont deux, Télébec et Québec-Téléphone, sont soumises au Code du travail du Québec. Entre 1982 et 1992, le Conseil a reçu 38 avis de grève dans ce secteur d'activité, tous suivis de listes ou d'ententes, dont 31 ont été jugées suffisantes ou suffisantes après modifications ou ajouts recommandés par le Conseil. À trois reprises, le Conseil a demandé au syndicat de surseoir à la grève projetée en raison de l'insuffisance des listes déposées. Vingt-trois arrêts de travail ont eu lieu au cours de cette même période (voir le tableau B page 27).

En prévision d'une grève de courte durée annoncée en mai 1984 chez Québec-Téléphone, le Conseil a jugé suffisants les services proposés par le syndicat, soit les lignes d'accès aux hôpitaux, aux centres d'accueil, aux postes de police et d'incendie, à la défense nationale, à la protection civile et aux médecins. Il a cependant recommandé que soient considérés comme essentiels les téléphones publics et les appels effectués par le code d'accès «0», de même que le maintien du service téléphonique aux personnes âgées, handicapées ou isolées.

Par ailleurs, le Conseil n'a pas considéré comme essentiels à la santé ou à la sécurité publique les téléphones des clients d'affaires, mais il a estimé que les

systèmes de radio-transmission et les systèmes de sécurité pour la navigation aérienne et maritime devaient être considérés comme essentiels pour la santé ou la sécurité de la population et donc être réparés, tout comme les pannes de réseaux, dans les meilleurs délais.

Lors de conflits ultérieurs entre Télébec et divers groupes de syndiqués, ce sont sensiblement les mêmes services essentiels qui ont fait l'objet d'ententes entre les parties ou de recommandations du Conseil.

LES ENTREPRISES DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ

Au Québec, la production et la distribution de l'électricité sont essentiellement assurées par une entreprise d'état : Hydro-Québec. Quelques municipalités et trois entreprises privées produisent et distribuent également de l'électricité, dans une moindre grande proportion.

En dix ans, le Conseil a reçu 37 avis de grève dont 33 provenaient de syndicats d'Hydro-Québec. Ces avis ont donné suite aux dépôts d'autant d'ententes et de listes, la plupart (34) ayant été jugées suffisantes ou suffisantes après recommandations. Les avis de grève ont conduit à 28 arrêts de travail dont 26 concernaient la société d'état (voir le tableau B page 27).

Lorsqu'il a été saisi de dossiers impliquant la fourniture d'électricité, le Conseil a pris en considération le fait que la société québécoise moderne, fortement urbanisée et industrialisée, située dans un espace géographique où les hivers sont rigoureux, est largement dépendante de l'électricité pour la satisfaction adéquate de ses besoins primaires tels le logement, le chauffage et la nourriture et que l'interruption de ce service met en danger sa santé ou sa sécurité.

Dans le cas de grèves dans les municipalités distribuant elles-mêmes l'électricité, le Conseil considère suffisantes les listes ou les ententes lorsqu'elles incluent des dispositions assurant la fourniture du service sur une base continue. Le cas d'Hydro-Québec est plus complexe. Hydro-Québec possède un réseau de distribution qui couvre un territoire d'environ 1,5 million de kilomètres carrés desservant 2,9 millions de clients, dont 2,7 millions sont des clients résidentiels et agricoles. Hydro-Québec compte quelque 20 000 employés, regroupés dans huit syndicats. En raison du rôle primordial que joue Hydro-Québec dans la société québécoise, en raison également des effectifs en présence, les dossiers sur lesquels s'est penché le Conseil ont évidemment eu une grande portée.

À l'automne 1989, quatre syndicats d'Hydro-Québec représentant les employés de bureau, les techniciens et les employés de métiers, font connaître leur intention de recourir à la grève. C'est la première fois depuis 1979 que se profile une grève de ce groupe d'employés, les deux négociations précédentes s'étant déroulées virtuellement sans accrochage.

C'est également la première fois depuis sa création que le Conseil doit se pencher sur la notion de services essentiels en matière de fourniture d'électricité dans un réseau de l'étendue de celui de la société d'état. À la demande du Conseil, les parties se sont d'abord entendues sur un concept de santé ou de sécurité publique qu'elles ont défini comme étant la fourniture continue d'électricité à l'ensemble de la population du Québec.

Les listes syndicales proposent un modèle de grève où nous retrouvons une alternance, selon les jours et les régions, entre des périodes pendant lesquelles le nombre de salariés en services essentiels est moindre et des périodes pendant lesquelles ce nombre est plus considérable. Les services essentiels passent donc successivement par une période dite «minimum» suivie d'une période dite «maximum» et ainsi de suite pendant toute la durée de la grève. Le Conseil accueille cette proposition syndicale après avoir recommandé certaines modifications parce que le modèle proposé permet d'assurer la continuité du service d'électricité à la population, que les travaux prioritaires demandés par l'employeur seront exécutés, que l'entretien normal du réseau et le travail de soutien nécessaire à la bonne marche de l'ensemble de la société ne seront pas mis de côté.

Le Conseil a accepté exceptionnellement cette notion «fluctuante» des services essentiels après avoir constaté la situation unique que représente Hydro-Québec et la complexité de son réseau. Il s'agit d'un réseau autonome, quoique interconnecté, composé de centrales, de postes de répartition et de distribution et de lignes de transport, souvent situés à de grandes distances les uns des autres. De plus, le réseau d'Hydro-Québec constitue une chaîne continue de la centrale hydraulique à l'abonné; un incident à un endroit peut affecter l'ensemble de l'organisation. C'est pourquoi la gestion et le contrôle de tout le réseau doivent se faire globalement.

Le Conseil conclut que l'obligation imposée aux syndicats de maintenir des services essentiels permet l'élaboration de listes comme celles conçues par les syndicats. Le Conseil estime de plus qu'Hydro-Québec est unique par sa mission et ses structures et que la formule syndicale y est particulièrement bien adaptée. Cependant, le Conseil croit que le concept de services essentiels variables tel que proposé par les syndicats n'est pas nécessairement applicable dans un autre service public.

LES CENTRES D'ACCUEIL PRIVÉS

Depuis 1982, le Conseil a reçu treize avis de grève provenant de syndicats de travailleurs de centres d'accueil privés. L'ensemble des listes ou ententes évaluées par le Conseil ont été jugées suffisantes. Les syndicats ont exercé leur droit de grève à huit reprises (voir tableau B page 27).

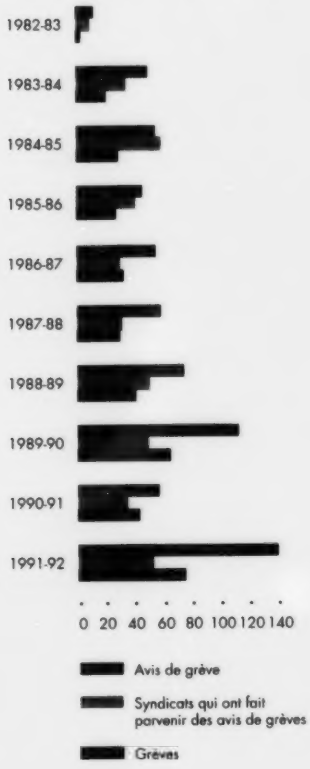
Lorsqu'il a été appelé à évaluer la suffisance des ententes ou des listes, le Conseil s'est particulièrement attardé à la question des soins aux bénéficiaires et des services alimentaires.

Conclusion Dans les services publics, à mesure que les parties refont l'exercice de négocier, puis d'assurer le maintien des services essentiels, on voit que l'objectif du législateur est largement atteint. Désormais, la mise en place de services essentiels avant le déclenchement d'un arrêt de travail, afin d'assurer la protection de la santé ou de la sécurité de la population, est un fait acquis. Les grèves sans services essentiels dans les services publics sont à toutes fins utiles disparues au Québec.

L'un des exemples de ce changement est sans contredit le cas remarquable du syndicat des cols bleus de la Ville de Montréal. En février 1986, ce syndicat déclenche une grève légale qui sera ponctuée d'innombrables auditions et séances de

GRAPHIQUE 3

Nombre de syndicats, d'avis de grève et de grèves 1982-1992 (en nombre réel)



médiation afin d'obtenir le maintien de services essentiels conformes à la décision rendue par le Conseil. Moins d'un mois après le début de la grève, le Conseil doit faire rapport de la situation au ministre du Travail qui recommande au Gouvernement de suspendre par décret l'exercice du droit de grève. En 1988, surviennent deux courtes grèves au cours desquelles les services essentiels, cette fois, sont maintenus. En 1991, le même syndicat a de nouveau eu recours à la grève. Le Conseil reçoit dix-sept avis de grèves de courte durée. La ville et le syndicat réussissent à s'entendre sur une majorité de services, ne laissant au Conseil à se prononcer que sur quelques points. Les grèves se sont déroulées dans le respect des services essentiels. La population a certainement subi des inconvénients en raison de ces grèves mais, de l'avis du Conseil, en aucun temps sa santé ou sa sécurité n'a été mise en danger.

Dans la phase de négociation des services essentiels, l'intervention des médiateurs permet de rapprocher les parties et de diminuer les tensions. Durant la grève, leur présence auprès des employeurs et des salariés aide à aplanir les difficultés d'interprétation et d'application des services essentiels.

Avec l'obligation de maintenir des services essentiels, les stratégies de négociation se sont également profondément modifiées. Les syndicats ont largement abandonné les stratégies de grèves générales à durées indéterminées pour adopter des tactiques qui atteignent plus les administrations que les usagers : les moyens de pression ont changé de nature et de fréquence.

Ainsi, la lecture du graphique 3 nous indique que le nombre d'avis de grève déposés chaque année est en progression constante depuis 1982, alors que le nombre de syndicats ayant fait parvenir ces avis est demeuré sensiblement le même. Le nombre de grèves a lui aussi augmenté au fil des ans, mais dans une proportion qui demeure bien en deçà du nombre d'avis de grève reçus. Ces avis, qui sont en grande partie annulés par la suite (40 % ont été annulés en 1991-1992), déclenchent le processus d'établissement de services essentiels et semblent également faire de plus en plus partie des stratégies syndicales de négociation.

Une analyse de la durée des grèves tend à confirmer qu'elles sont aujourd'hui majoritairement de courte durée, bien qu'elles soient plus nombreuses. À preuve, plus de 70 % des grèves en 1991-1992 ont eu une durée inférieure à 72 heures (voir le graphique 4 page 40).

Ces tendances ont d'ailleurs été confirmées dans une recherche intitulée *Services essentiels et stratégies de négociation dans les services publics* que Michel

Grant, professeur titulaire au département des sciences administratives de l'Université du Québec à Montréal, et France Racine, du Centre de recherche et de statistiques sur le marché du travail du ministère du Travail, présentaient en mars 1992 :

> «Pour plusieurs observateurs et intervenants, l'adoption des amendements du Code du travail en 1982 concernant le maintien des services essentiels allait signifier la fin des moyens de pression syndicaux dans les services publics. De plus, les organisations syndicales croyaient que l'effet démobilisateur de ces amendements rendrait les syndiqués moins revendicateurs, favoriserait les positions patronales et, en conséquence, conduirait les syndicats à négocier de moins bonnes conventions collectives. Or, les perceptions de nos répondants convergent pour conclure à une absence d'impact de ces dispositions sur la capacité de négocier des parties; les statistiques sur la progression salariale tendent d'ailleurs à confirmer ces opinions.
> «[...] les organisations syndicales ont su rajuster leurs stratégies de négociation, particulièrement au niveau de la nature et de la fréquence des moyens de pression. Il semble bien que dans le secteur municipal, les grèves rotatives de courte durée aient remplacé la grève générale illimitée. La très grande majorité des personnes rencontrées soulignent toutefois que cette transformation des stratégies syndicales a entraîné une prolongation de la durée des négociations collectives. Les syndiqués, dans le contexte des grèves rotatives ou de courte durée, subissent ainsi des pertes salariales moins importantes et étalées dans le temps. De plus, selon la très grande majorité des répondants syndicaux, ce type de moyens de pression sert d'appui à des revendications dont le contenu n'a pas été affecté par l'existence de dispositions législatives sur les services essentiels[23].»

Depuis 1982, la population n'est plus un instrument, comme elle l'était auparavant, dans le rapport de force qu'exercent les parties lors du renouvellement d'une convention collective. Les moyens de pression dans les services publics ont pris une dimension beaucoup plus économique, se rapprochant ainsi des conflits dans le secteur privé.

GRAPHIQUE 4

1988
Le Conseil développe sa jurisprudence en matière de services essentiels à partir des listes ou des ententes déposées par les parties. À leur tour, celles-ci s'inspirent de cette jurisprudence lorsqu'elles soumettent de nouvelles listes ou ententes

Les établissements du réseau ➣ ➣ ➣ Le réseau de la santé et des services sociaux compte 805 établissements où travaillent environ 215 000 employés syndiqués. Répartis selon leur vocation, on retrouve 221 centres hospitaliers, 143 centres locaux de services communautaires (CLSC), 427 centres d'accueil et 14 centres de services sociaux (CSS)[24].

Les obligations des parties ➣ ➣ En juin 1985, l'adoption du projet de loi 37 introduit un nouveau régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic. La nouvelle loi impose des balises et des délais très précis dans l'exercice du droit de grève des salariés du réseau de la santé et des services sociaux, de même que l'obligation de maintenir des services essentiels lors d'un arrêt de travail. Le Conseil des services essentiels, pour sa part, voit son mandat élargi et il a désormais la responsabilité d'évaluer si les services essentiels proposés dans les établissements de santé et de services sociaux sont conformes aux dispositions de la loi.

L'ÉLABORATION DES LISTES OU DES ENTENTES

Comme c'est le cas dans les services publics, les parties ont l'obligation de négocier les services essentiels. Toutefois, cette négociation porte strictement sur le nombre d'effectifs qui doivent être maintenus au travail au moment de la grève. Ce nombre de salariés doit correspondre aux seuils déjà fixés par la loi, qui varient selon le type d'établissements. Ces seuils, exprimés en pourcentages, sont de 90 % des effectifs habituellement en fonction dans les centres d'accueil, les centres hospitaliers de soins prolongés ou spécialisés en psychiatrie, neurologie et cardiologie, de même que les centres hospitaliers dotés d'un département de santé

communautaire (DSC). Dans les hôpitaux de soins de courte durée, 80 % des effectifs doivent être maintenus alors que dans les centres locaux de services communautaires et les centres de services sociaux ces pourcentages sont respectivement de 60 % et de 55 %.

Ce calcul doit s'effectuer par quart de travail et la liste doit préciser le nombre de salariés par unité de soins et catégories de services. Cette liste doit également prévoir le fonctionnement normal des unités de soins intensifs, des unités d'urgence et assurer le libre accès des bénéficiaires à l'établissement. Dans l'éventualité où employeur et syndicat n'arrivent pas à une entente, le syndicat doit produire une liste prévoyant le nombre de salariés qui seront maintenus en cas de grève. Une liste qui prévoit des effectifs supérieurs au nombre de salariés habituellement au travail est nulle. D'autre part, la loi oblige les établissements à dispenser tous les services qu'ils offrent habituellement et cela même lorsqu'un arrêt de travail est annoncé ou appréhendé.

L'ÉVALUATION DES SERVICES PROPOSÉS

À la différence des services publics où il évalue la suffisance des listes et des ententes soumises par les parties en regard des critères de santé ou de sécurité du public, le Conseil, dans le cas des établissements de santé et de services sociaux, n'a pas la même discrétion. Son rôle se limite à vérifier si les effectifs proposés pour le maintien des services essentiels en cas de grève correspondent aux seuils fixés par la loi.

Sur réception d'une liste ou d'une entente, le Conseil dispose de 90 jours pour déterminer si elle correspond aux pourcentages exigés par la loi, sinon elle sera considérée approuvée. Le Conseil pourra la modifier par la suite. La grève ne peut être déclenchée avant que le Conseil ait approuvé la liste ou l'entente et qu'un avis de sept jours juridiques francs soit parvenu à l'employeur, au ministre du Travail et au Conseil.

L'intervention du Conseil ≻ ≻ ≻ Depuis 1985 deux rondes de négociation ont eu lieu dans les services de santé et les services sociaux : la première s'est déroulée en 1986, la seconde en 1989.

Les médiateurs du Conseil ont dressé des profils de tous les établissements du réseau de la santé afin de connaître l'ensemble des services offerts à la population. Ils ont également dressé un portrait fidèle des effectifs en fonction en temps

normal dans toutes les unités de soins et catégories de services de ces établissements. De plus, ils ont rencontré les représentants patronaux et syndicaux de nombreux établissements afin de les amener à négocier entre eux les services essentiels qui doivent être maintenus dans l'éventualité d'une grève.

Au cours de la ronde de 1986, le débat a beaucoup porté sur la question même des seuils d'effectifs, les syndicats convenant généralement de la nécessité de maintenir un personnel minimum en poste lors d'arrêts de travail. Aux seuils fixés par le Code du travail, les syndicats ont soit répondu par des pourcentages d'effectifs correspondant à leur propre code d'éthique, comme ce fut le cas pour les syndicats membres de la Fédération des affaires sociales (CSN), soit en proposant, comme à la Fédération des syndicats professionnels des infirmières et infirmiers du Québec, un nombre de salariés correspondant aux effectifs de fin de semaine.

Le Conseil a reçu, au cours des années 1985-1986, 1792 listes ou ententes de services essentiels, dont environ 70 % ont été approuvées. Cependant, la majorité des syndicats ont obéi aux mots d'ordre de grève générale des centrales syndicales, ne respectant ni les délais légaux d'avis de grève, ni les décisions du Conseil en matière de services essentiels. Toutefois, les grèves ont été de courte durée, la plus longue n'ayant pas dépassé vingt-quatre heures et certains services, bien que de façon inégale, ont été maintenus dans les établissements.

Le président du Conseil de l'époque, M[e] Bernard Bastien, écrivait dans le rapport annuel 1986-1987, à propos de cette ronde de négociation :

> «Bien que sévères et difficiles d'application, les nouvelles normes n'ont pas empêché les parties de faire un essai loyal et concluant de ces dispositions. Le nombre d'ententes auxquelles elles en sont venues témoignent d'un effort important de compromis et de médiation. Cela a certainement contribué à améliorer le climat des relations de travail dans leur milieu.»

Pour la première fois au Québec, en 1989, une ronde de négociation s'amorce sans qu'aucune modification n'ait été apportée aux règles du jeu en vigueur lors de la ronde précédente.

Le Conseil a reçu 583 ententes ou listes, soit moins du tiers qu'en 1986, mais il demeure que plus de 80 % d'entre elles ont été jugées suffisantes. Des mots d'ordre de grève ont une nouvelle fois été lancés par les centrales et les débrayages ont été cette fois généralement de plus longue durée que ceux de 1986, atteignant parfois sept jours.

Comme en 1986, les dispositions de la loi, soit à l'égard des seuils d'effectifs, soit à l'égard de l'avis de sept jours juridiques francs annonçant un arrêt de travail, n'ont pas été respectées et les salariés ont maintenu certains services dans les établissements, encore une fois de façon bien inégale d'un établissement à l'autre.

La jurisprudence du Conseil

SEUILS D'EFFECTIFS ET CODE D'ÉTHIQUE

Le Conseil a rendu de nombreuses décisions à l'égard des seuils d'effectifs prévus au Code du travail. Les premières décisions concernaient des listes syndicales dressées selon le code d'éthique de la Fédération des affaires sociales (CSN). Selon ce code d'éthique, c'est le syndicat qui doit déterminer le nombre de lits et d'unités qui devront rester ouverts dans l'établissement. Le personnel fourni pour donner les soins directs aux bénéficiaires doit être en nombre suffisant, en tenant compte des cadres, des non syndiqués et des autres unités d'accréditation ainsi que de l'expérience des années passées.

Le Conseil refuse d'approuver les listes ainsi constituées parce qu'elles ne respectent pas de nombreuses dispositions du Code du travail. En plus de ne pas respecter les seuils d'effectifs prévus dans la loi, les listes n'indiquaient ni le nombre de salariés de l'unité de négociation maintenus au travail en cas de grève, ni les affectations de personnel par quart de travail, unités de soins et catégories de services, ni si les salariés assignés faisaient partie des employés habituellement en fonction.

DES SOLUTIONS ORIGINALES...

Tout en tenant compte des balises très précises de la loi quant aux effectifs à prévoir en cas de grève dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, le Conseil a constamment encouragé les parties à trouver des solutions originales et efficaces tout en respectant les dispositions de la loi. C'est le cas du Centre hospitalier Hôtel-Dieu de

Sorel. Ainsi, en avril 1986, trois unités d'accréditation, représentées par un même syndicat, ont conclu une entente conjointe avec l'employeur; cette entente précisait pour l'ensemble de leurs membres le nombre d'effectifs qui seraient maintenus au travail durant la grève. Cette entente, qui a été approuvée par le Conseil, précisait de plus les responsabilités de chacun dans l'application de l'entente s'il advenait une grève.

... MAIS PAS À N'IMPORTE QUELLE CONDITION

Par ailleurs, en mai 1991, le Conseil a refusé une entente intervenue entre l'Hôpital Sainte-Justine et l'Association de ses médecins résidents prévoyant qu'une journée sur dix aucun des résidents ne fournirait sa prestation de travail. Le Conseil a estimé que pour approuver une telle entente, il faudrait que le quart de travail de ces médecins s'étende effectivement sur dix jours pour ainsi prévoir l'amputer de dix pour cent. Devant l'évidence que le quart de travail des médecins n'a pas une telle durée, le Conseil conclut que les médecins résidents ne peuvent se soustraire à l'obligation de maintenir 90 % des effectifs par quart de travail en temps de grève. Le même scénario s'est produit dans d'autres centres hospitaliers et le Conseil a également rejeté les ententes intervenues.

À l'automne 1991, les syndicats de médecins résidents ont fait parvenir une nouvelle série d'ententes qui, cette fois, prévoyaient l'affectation de 80 % ou 90 % des salariés par quart de travail, selon le type d'établissement. Le Conseil a alors approuvé les 37 ententes qui lui ont été soumises, certaines avec modifications.

Conclusion ➢ ➢ À l'instar des rondes de négociation précédentes, les rondes de 1986 et de 1989 ont été ponctuées de débrayages illégaux. Les services essentiels, tels que prévus au Code du travail, n'ont pas été rendus, plusieurs ordonnances du Conseil, bien que déposées en Cour supérieure, ont été transgressées.

Le Conseil a été à même de constater que, malgré l'inobservance rigoureuse des dispositions de la loi, des services ont été maintenus dans l'ensemble des établissements du réseau, bien que de façon inégale. Le travail du Conseil, par l'entremise de ses médiateurs qui ont amené les parties à négocier entre elles ces services, a contribué à sensibiliser les parties à l'importance du droit du public à recevoir des services de santé. Le niveau de services maintenus pendant les grèves en témoigne, bien que les soins aux bénéficiaires hospitalisés ou hébergés aient malheureusement été sérieusement perturbés dans certains cas.

Dans son rapport annuel 1989-1990, le Conseil, par la voix de sa présidente, M[e] Madeleine Lemieux, constate que :

> «[...] Toute la législation relative au maintien de services essentiels dans le réseau de la santé est articulée autour de la négociation des services essentiels par les parties. Cette négociation nécessite une collaboration étroite des syndicats. De nouveau, cette collaboration nous a été refusée avec les conséquences que l'on connaît.
> «J'ai eu l'occasion d'énoncer à plusieurs reprises ma ferme conviction que la fourniture de services essentiels en temps de grève est avant tout la responsabilité des parties impliquées. Une seule d'entre elles ne peut y pourvoir comme le souhaitaient les syndicats et les employeurs. Tous deux risquent de se retrouver en conflit d'intérêts, ou à tout le moins, perdre de vue les objectifs de l'exercice. L'expérience des rondes de négociation précédentes l'a d'ailleurs démontré. De plus, cette responsabilité ne peut être totalement confiée à un tiers, peu importe le degré d'expertise et d'indépendance qu'on lui accorde.»

Le Conseil a donc tenu à saluer la réflexion amorcée aux lendemains de la dernière ronde par les principaux intervenants patronaux, syndicaux et gouvernementaux.

1989
Le Conseil, pour la première fois, se penche sur la notion de services essentiels en matière de fourniture d'électricité

En juin 1985, en même temps qu'il étend sa juridiction aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, le gouvernement accorde d'importants pouvoirs de redressement au Conseil des services essentiels lui permettant d'intervenir dans des conflits illégaux et d'assurer le maintien intégral des services auxquels le public a droit.

Ces pouvoirs de redressement permettent au Conseil de faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande de toute personne intéressée, sur toute grève, lock-out, ralentissement d'activités ou action concertée tant dans les secteurs public et parapublic que dans les services publics, assujettis ou non au maintien des services essentiels, y compris les pompiers et les policiers municipaux. Ces nouveaux pouvoirs permettent également au Conseil d'intervenir lorsque les services essentiels ne sont pas rendus lors d'une grève.

Cette juridiction s'exerce lorsqu'il y a préjudice au service auquel le public a droit. Le législateur a également voulu que le Conseil intervienne de façon préventive en lui conférant juridiction lorsque le conflit est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un tel service.

Ce que dit la loi ➢ ➢ ➢ Le Code du travail accorde différents pouvoirs d'ordonnance au Conseil et celui-ci les adapte à chaque dossier qui lui est soumis selon le contexte général et les situations particulières. En termes généraux, le Code du travail prévoit que le Conseil peut :

- ordonner soit de respecter la loi, la convention collective, une entente ou une liste de services essentiels, soit plus généralement d'assurer au public les services auxquels il a droit;

- ordonner de réparer une action ou une omission faite en contravention de la loi, d'une entente ou d'une liste de services essentiels;
- ordonner de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il lui paraît raisonnable d'ordonner dans le but d'assurer le maintien des services au public;
- ordonner que soit accélérée la procédure de grief et d'arbitrage prévue à une convention collective afin de trouver rapidement une solution au litige à la source du conflit;
- ordonner une déclaration publique d'intention de se conformer à une ordonnance du Conseil;
- ordonner réparation par tout moyen que le Conseil juge approprié, y compris la constitution d'un fonds au bénéfice des utilisateurs du service affecté par le conflit.

Le Conseil a recours à l'ordonnance de façon exceptionnelle. Il préfère en tout temps une résolution des conflits par la voie de la médiation ou de la négociation directe entre les parties en cause dans un conflit. Le Conseil considère en effet qu'il s'agit là de la meilleure façon d'aller aux sources mêmes des problèmes et de leur apporter une solution définitive.

Le Conseil peut également se dispenser d'émettre une ordonnance lorsqu'il prend acte de l'engagement d'une personne de respecter la loi ou la convention collective, de maintenir les services auxquels le public a droit, ou d'assurer les services essentiels prévus dans une liste ou une entente. Le non-respect de cet engagement est réputé constituer une violation de l'ordonnance.

Lorsque déposées à la Cour supérieure, les ordonnances du Conseil prennent la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement de cette Cour. La violation de cette ordonnance peut entraîner une condamnation pour outrage au tribunal.

Lorsqu'il est informé qu'un conflit illégal est en cours ou menace d'éclater, le Conseil met tout en branle pour que le service auquel le public a droit soit rétabli aussitôt que possible ou, s'il en a été informé avant qu'il n'éclate, prend les mesures pour éviter que le service ne soit interrompu. Il n'est pas question ici de la mise en place ou du maintien de services essentiels, il s'agit d'assurer le service dans son intégralité. C'est pourquoi le Conseil rend, lorsqu'il le juge nécessaire, une

ordonnance de faire ou de s'abstenir de faire visant à empêcher cette situation de survenir ou pour y mettre fin. Lorsqu'un service auquel le public a droit est mis en cause, le Conseil n'a qu'un objectif : assurer à la population le service dont elle est privée ou menacée d'être privée.

Dans tous les conflits illégaux où il intervient, le Conseil désigne d'abord un médiateur qui rencontre les parties dans les meilleurs délais possibles. Il s'informe alors des causes du litige et explore avec elles les diverses avenues qui pourraient rapidement conduire à un règlement et ainsi rétablir le service ralenti ou interrompu. Si le médiateur fait en sorte que les parties trouvent une solution à leur litige, ou que le service est rétabli, l'intervention du Conseil prendra fin dès cette étape. Par ailleurs, les informations colligées par les enquêteurs ou les médiateurs du Conseil permettent d'établir jusqu'à quel point le conflit, s'il est déjà en cours, a perturbé le service auquel le public a droit.

Si l'intervention du médiateur n'a pu mettre fin au conflit, le Conseil convoque immédiatement les parties en audition publique afin de déterminer s'il doit exercer ses pouvoirs de redressement. Il entend les observations des parties afin d'obtenir toutes les informations pertinentes. Le défaut d'une partie de se présenter à l'audition n'empêche pas le Conseil de prendre une décision dans le dossier, puisque son premier mandat est de protéger le public.

Le Conseil dispose d'une large discrétion dans l'exercice de ses pouvoirs de redressement, ce qui lui permet de tailler ses ordonnances sur mesure selon, par exemple, l'attitude des parties au dossier ou l'ampleur du conflit et ses conséquences sur la population. Cette adaptation des décisions du Conseil aux situations les plus diverses explique certainement pourquoi elles sont généralement respectées. Convaincu que ce sont les parties elles-mêmes qui doivent régler leurs conflits, le Conseil ne rendra une ordonnance que lorsqu'il sera d'avis que c'est le meilleur moyen d'atteindre l'objectif qu'il poursuit, assurer au public le service auquel il a droit.

L'intervention du Conseil ➢ ➢ ➢ Depuis 1985, en vertu de ses pouvoirs de redressement, le Conseil des services essentiels est intervenu à 306 reprises dans 177 conflits impliquant 203 syndicats. Plus du quart de ces conflits ont été solutionnés à la suite d'une intervention d'un médiateur du Conseil et n'ont donc pas nécessité d'audition. Au terme des auditions tenues, le Conseil a rendu 149 décisions ne contenant pas

d'ordonnance. Il s'agit de situations lors desquelles, par exemple, le Conseil prend acte d'une solution à laquelle en sont venues les parties, propose des séances de négociation en présence d'un médiateur du Conseil, suggère des moyens pour améliorer l'application d'une liste de services essentiels.

Par ailleurs, le Conseil a rendu 106 décisions comportant une ou plusieurs ordonnances (voir le tableau C). La majorité de ces ordonnances imposent soit le retour au travail, soit la cessation d'une action en cours (voir le tableau D).

TABLEAU C

Interventions du Conseil en vertu de ses pouvoirs de redressement 1985 - 1992

	Règlements par médiation	Décisions sans ordonnance	Décisions avec ordonnance
Corporation municipale	7	34	4
Entreprise d'enlèvement d'ordures ménagères et d'incinération	–	1	–
Entreprise de transport par autobus	4	8	9
Entreprise de transport par bateau	–	–	5
Entreprise de production d'électricité	6	15	13
Entreprise de production de gaz	–	2	–
Entreprise de téléphonie	–	3	3
Centre d'accueil privé	–	5	–
Entreprise de transport par ambulance	21	30	54
Centre hospitalier	4	41	15
Centre d'accueil public	2	9	2
Centre local de services communautaires		1	
Organisme assimilé			1
Total des interventions	**44**	**149**	**106**
Total des décisions rendues par le Conseil		**255**	

TABLEAU D

Types d'ordonnances rendues 1985 - 1992

Respecter la liste de services essentiels	5
Retourner au travail	47
Cesser l'action en cours ou le moyen de pression	52
Effectuer du temps supplémentaire	3
Modifier et accélérer la procédure d'arbitrage de griefs	10
S'abstenir de faire un arrêt de travail annoncé	5
Total	**122** *

* Une décision peut contenir plusieurs types d'ordonnances

d'ordonnance. Il s'agit de situations lors desquelles, par exemple, le Conseil prend acte d'une solution à laquelle en sont venues les parties, propose des séances de négociation en présence d'un médiateur du Conseil, suggère des moyens pour améliorer l'application d'une liste de services essentiels.

Par ailleurs, le Conseil a rendu 106 décisions comportant une ou plusieurs ordonnances (voir le tableau C). La majorité de ces ordonnances imposent soit le retour au travail, soit la cessation d'une action en cours (voir le tableau D).

TABLEAU C **Interventions du Conseil en vertu de ses pouvoirs de redressement 1985 - 1992**

	Règlements par médiation	Décisions sans ordonnance	Décisions avec ordonnance
Corporation municipale	7	34	4
Entreprise d'enlèvement d'ordures ménagères et d'incinération	–	1	–
Entreprise de transport par autobus	4	8	9
Entreprise de transport par bateau	–	–	5
Entreprise de production d'électricité	6	15	13
Entreprise de production de gaz	–	2	–
Entreprise de téléphonie	–	3	3
Centre d'accueil privé	–	5	–
Entreprise de transport par ambulance	21	30	54
Centre hospitalier	4	41	15
Centre d'accueil public	2	9	2
Centre local de services communautaires		1	
Organisme assimilé			1
Total des interventions	**44**	**149**	**106**
Total des décisions rendues par le Conseil		**255**	

TABLEAU D **Types d'ordonnances rendues 1985 - 1992**

Respecter la liste de services essentiels	5
Retourner au travail	47
Cesser l'action en cours ou le moyen de pression	52
Effectuer du temps supplémentaire	3
Modifier et accélérer la procédure d'arbitrage de griefs	10
S'abstenir de faire un arrêt de travail annoncé	5
Total	**122** *

* Une décision peut contenir plusieurs types d'ordonnances

Le Conseil est également intervenu en vertu de ses pouvoirs de redressement lors des débrayages massifs survenus dans le cadre des deux rondes de négociation du réseau de la santé et des services sociaux.

La ronde de 1986 a donné lieu à cinq débrayages massifs de courte durée qui ont été effectués par des syndicats membres de la Fédération des syndicats professionnels d'infirmières et d'infirmiers du Québec, de l'Union des employés de services, local 298 et du Syndicat canadien de la fonction publique (FTQ), de la Fédération des affaires sociales et de la Fédération des professionnelles et professionnels salariés et cadres du Québec (CSN) ainsi que du Cartel des organismes professionnels de la santé.

Celle de 1989 aura été marquée par des débrayages illégaux des syndicats membres de la Fédération des affaires sociales (CSN), de la Fédération des infirmières et infirmiers du Québec, de la Centrale des professionnelles et professionnels de la santé, ainsi que les syndicats d'infirmières et de professionnels de la santé affiliés à la Centrale des enseignants du Québec. Ces arrêts de travail ont duré entre un et sept jours.

Lors de ces deux rondes, le Conseil rend quatre décisions ordonnant le retour au travail des membres qui participent à chacun des débrayages et cinq enjoignant les membres des centrales syndicales de s'abstenir de participer aux arrêts de travail annoncés.

La jurisprudence du Conseil ≻ ≻ Le Conseil n'hésite pas à recourir à des formules originales dans l'éventail des possibilités qui s'offrent à lui pour atteindre son objectif de maintenir ou de rétablir un service auquel le public a droit.

LE CONSEIL A ORDONNÉ OU DÉCIDÉ :

QUE LE SYNDICAT S'INFORME DES CONSÉQUENCES DE SON GESTE

En mai 1991, l'usine d'épuration des eaux usées de la Communauté urbaine de Montréal est victime d'une soudaine épidémie de déclenchements d'alarmes d'incendie, ce qui a pour effet d'entraîner chaque fois l'évacuation des locaux et, en conséquence, une sérieuse perturbation des activités, sans compter les problèmes de sécurité concomitants. Le Conseil, constatant qu'il s'agit d'un moyen de pression, en impute la responsabilité au syndicat qui a le devoir d'user de son autorité auprès de ses membres pour que cesse ce moyen de pression; il ordonne de plus aux membres du syndicat d'assister à une rencontre avec les représentants du

Service de protection des incendies de Montréal où leur seront décrits les effets et conséquences possibles du déclenchement inutile des systèmes d'alarmes d'incendie.

QUE LE SYNDICAT S'ABSTIENNE OU CESSE DE FAIRE

Le Conseil impose souvent la suspension de moyens de pression ou de ralentissements de travail jugés illégaux parce qu'ils causent préjudice aux services auxquels le public a droit. Dans le cas d'un débrayage, il ordonne le retour immédiat au travail. Dans d'autres cas, le Conseil ordonnera au syndicat et à ses membres de mettre fin ou de s'abstenir de tout moyen de pression ou de ralentissement d'activités, ou encore, lorsqu'il est informé d'un arrêt de travail imminent, il leur ordonne de s'abstenir de débrayer.

Dans ces situations, le Conseil ordonne généralement aux officiers syndicaux de faire connaître publiquement leur intention de se conformer à son ordonnance et celle-ci est déposée à la Cour supérieure.

QUE LES PARTIES REPRENNENT LE DIALOGUE

Le Conseil privilégie la reprise du dialogue entre les parties avec l'aide de son service de médiation, si les témoignages entendus lors de l'audition l'ont convaincu que cette démarche constitue la meilleure voie de règlement du conflit. Par contre, lorsqu'il se rend compte que les motifs invoqués pour ne pas respecter une liste ou une entente sont «futiles ou fantaisistes», il n'hésite pas à utiliser ses pouvoirs d'ordonnance.

QUE LE SYNDICAT S'ENGAGE DE LUI-MÊME À CESSER L'ACTION ILLÉGALE

Le Conseil a utilisé son pouvoir de prendre acte de l'engagement d'une personne à respecter la loi, même dans des situations qui justifiaient l'émission d'une ordonnance. Le Conseil donne ainsi l'occasion à une partie de mettre fin elle-même à une action illégale. Dans le cas d'une action syndicale concertée visant à empêcher la libre circulation des véhicules et des employés sur les terrains de l'employeur, le Conseil, plutôt que d'émettre une ordonnance, a pris acte de l'engagement du syndicat à cesser ce moyen de pression; cet engagement a le même effet qu'une ordonnance du Conseil.

QUE SOIT ACCÉLÉRÉE LA PROCÉDURE D'ARBITRAGE

En ordonnant l'arbitrage accéléré, le Conseil offre aux parties une opportunité additionnelle de résoudre le problème à la source d'un conflit, de façon à rétablir dans les meilleurs délais le service interrompu par un arrêt de travail. Le

Conseil fait toujours preuve de grande prudence dans l'exercice de ce pouvoir. Cette option est retenue par le Conseil lorsque la démonstration lui est faite que le conflit résulte d'un problème d'interprétation ou d'application de la convention collective et que cette solution est le meilleur moyen de dénouer une crise, que celle-ci ait lieu au cours d'une grève légale ou lors d'un conflit en cours de convention, qui perturbe ou paralyse un service auquel le public a droit.

Dans d'autres cas, lorsque la population est privée d'un service auquel elle a droit, il rendra immédiatement une ordonnance, par exemple de retour immédiat au travail, en même temps qu'il ordonne que la procédure de grief et d'arbitrage de la convention collective soit accélérée pour mettre un terme au conflit qui oppose les parties.

QUE L'EMPLOYEUR ET LE SYNDICAT RÉTABLISSENT LE SERVICE NORMAL

Il arrive que le Conseil constate que les gestes de l'une et l'autre partie sont à l'origine d'une situation dont le public subit les conséquences. Ainsi, en février 1990, dans un conflit au service d'entretien de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, conflit qui se prolongeait et qui privait chaque jour de plus en plus d'usagers de leur service de transport en commun, le Conseil a rendu des ordonnances visant les deux parties. Constatant l'existence d'un embargo sur le temps supplémentaire, l'existence de sérieux ralentissements d'activités et de mesures d'intimidation, le Conseil rendait toute une série d'ordonnances de «cesser de faire» à l'encontre du syndicat, ses officiers et ses membres.

D'autre part, constatant que les événements à l'origine de ce conflit consistaient en une modification des horaires de travail des syndiqués, le Conseil ordonnait à l'employeur de suspendre pendant trente jours l'application d'un nouvel horaire de travail bien que celui-ci ait été mis en place par l'employeur conformément à la convention collective en vigueur. Le Conseil manifestait sa grande préoccupation de la protection du public. Plus important encore, il ordonnait aux deux parties de se rencontrer en présence d'un médiateur du Conseil pour convenir d'un plan d'urgence visant à remettre les autobus en état de marche. Enfin, le Conseil recommandait aux parties de reprendre le dialogue en vue du renouvellement de leur convention collective. Le plan d'urgence a été mis en place et en moins d'une quinzaine de jours tous les circuits d'autobus étaient en opération.

QUE LE SYNDICAT INFORME SES MEMBRES DE LA TENEUR DE LEUR GESTE

En 1989, à la suite du refus des infirmières membres de la Fédération des infirmières et infirmiers du Québec d'effectuer du temps supplémentaire, le Conseil rend une décision dans laquelle il conclut que cette action concertée constitue une grève illégale. Toutefois, compte tenu que les employeurs se disent en mesure de faire face à la situation et qu'il semble que les infirmières ne soient pas informées de l'illégalité des gestes posés, le Conseil ne rend pas d'ordonnance et demande à la fédération d'informer ses membres de la teneur du geste qu'ils ont posé; il les informe de plus qu'il surveillera de près la situation.

QUE LE PRÉJUDICE CAUSÉ AU SERVICE SOIT RÉPARÉ

Le Code du travail donne au Conseil le pouvoir d'imposer des mesures de réparation par tout moyen qu'il juge approprié, y compris la constitution d'un fonds au bénéfice des utilisateurs, lorsqu'il estime qu'un conflit a porté préjudice à un service auquel le public a droit, ou encore lorsque les services essentiels prévus à une entente ou à une liste ne sont pas rendus.

Le pouvoir de réparation du Conseil découle directement des objectifs de la loi visant à assurer la primauté du droit des citoyens à la santé ou à la sécurité et il ne l'utilise que très exceptionnellement. Depuis août 1985, il n'a rendu une telle ordonnance qu'à quatre reprises dans les services publics et à quinze occasions dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Lorsqu'il exerce son pouvoir de réparation, le Conseil ne le fait jamais de façon punitive. Il ne s'agit pas d'imposer une amende mais plutôt d'ordonner une compensation du préjudice causé aux usagers ou aux bénéficiaires à la suite de l'interruption d'un service.

C'est dans le cadre des deux rondes de négociation dans les secteurs public et parapublic que le Conseil a eu le plus à faire en ce qui a trait à d'éventuelles ordonnances de réparation. À la suite des neuf débrayages illégaux ayant marqué ces deux rondes, le Conseil a effectué 2515 enquêtes auprès des syndicats et des employeurs concernés par ces débrayages. Après examen des rapports, le Conseil a fermé 2328 dossiers par lettres transmises aux parties, le Conseil étant d'avis que le préjudice causé au service ne justifiait pas la tenue d'une audition. Dans les 175 autres dossiers le Conseil a tenu des conférences préparatoires afin d'entendre et de questionner les parties sur le préjudice causé aux bénéficiaires et de décider de

l'opportunité de tenir une audition publique. Vingt-quatre dossiers ont donné lieu à des auditions publiques au terme desquelles le Conseil a fermé douze dossiers, les douze autres ayant donné lieu à des ordonnances de réparation.

TABLEAU E ➢ ➢ ➢ **Interventions en réparation à l'issue des débrayages survenus lors des rondes de négociation de 1986 et 1989**

	Nombre d'enquêtes effectuées	Conférences préparatoires	Auditions	Ordonnances de réparation
1986	980	150	15	9
1989	1535	25	9	3
Total	**2515**	**175**	**24**	**12**

Lorsqu'il exerce son pouvoir, le Conseil tient une audition publique où les parties peuvent faire des représentations. Ce type d'audition, en raison de sa nature, revêt un caractère plus formel que les autres auditions. Dans sa décision, le Conseil tiendra évidemment compte de l'importance des événements et de leur impact sur la population, mais il accordera également, comme l'y invite la loi, une grande importance au comportement des parties.

Cette dimension de la loi est bien expliquée dans une décision du Conseil datée du 2 mars 1987. Cette décision concerne le débrayage illégal du Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers du Centre hospitalier régional de Rimouski survenu à l'automne 1986 dans le cadre des débrayages massifs. Après avoir entendu les observations des parties et compte tenu de leur comportement lors du débrayage, le Conseil se dit convaincu que :

> «...l'émission d'une ordonnance de réparation, le cas échéant, ne servirait pas l'intérêt des bénéficiaires. Cela nuirait au bon climat des relations de travail qui existe actuellement entre les deux parties.
> «[...] Les ordonnances prévues [...] laissent une large discrétion au Conseil. «S'il estime que», «le Conseil peut», «compte tenu du comportement des parties», voilà des expressions qui ne laissent pas de doute quant au fait que le Conseil ne soit pas nécessairement tenu d'émettre des ordonnances.
> «Il semble plutôt que ces ordonnances doivent découler de la conviction que le Conseil doit avoir qu'en émettant l'une ou l'autre ou plusieurs d'entre elles, le service auquel le public a droit sera mieux assuré, même pour l'avenir.
> «Le Conseil prend en considération le fait qu'il s'agit d'une première illégalité de ce syndicat, que l'événement est survenu dans le contexte d'un droit de grève strictement réglementé, et à l'occasion du renouvellement d'une convention collective de travail.
> «En outre, le syndicat s'est immédiatement conformé à l'ordonnance de retour au travail rendue par le Conseil le 20 juin 1986. Cette première ordonnance de redressement a donc rencontré ses objectifs, et la loi a atteint son but. Finalement, au cours de l'automne 1986, le syndicat a déposé au Conseil une liste des services essentiels, indiquant par là son intention de se soumettre à la loi.

l'opportunité de tenir une audition publique. Vingt-quatre dossiers ont donné lieu à des auditions publiques au terme desquelles le Conseil a fermé douze dossiers, les douze autres ayant donné lieu à des ordonnances de réparation.

TABLEAU E

Interventions en réparation à l'issue des débrayages survenus lors des rondes de négociation de 1986 et 1989

	Nombre d'enquêtes effectuées	Conférences préparatoires	Auditions	Ordonnances de réparation
1986	980	150	15	9
1989	1535	25	9	3
Total	**2515**	**175**	**24**	**12**

Lorsqu'il exerce son pouvoir, le Conseil tient une audition publique où les parties peuvent faire des représentations. Ce type d'audition, en raison de sa nature, revêt un caractère plus formel que les autres auditions. Dans sa décision, le Conseil tiendra évidemment compte de l'importance des événements et de leur impact sur la population, mais il accordera également, comme l'y invite la loi, une grande importance au comportement des parties.

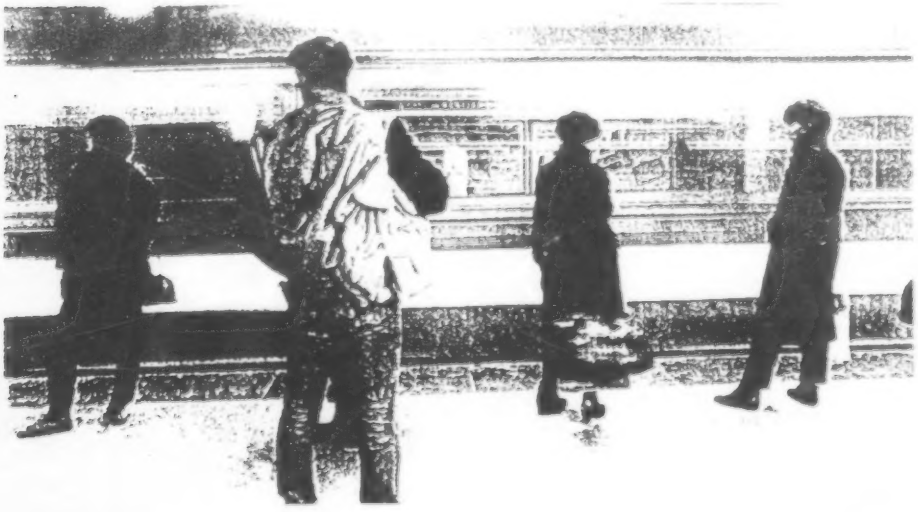
Cette dimension de la loi est bien expliquée dans une décision du Conseil datée du 2 mars 1987. Cette décision concerne le débrayage illégal du Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers du Centre hospitalier régional de Rimouski survenu à l'automne 1986 dans le cadre des débrayages massifs. Après avoir entendu les observations des parties et compte tenu de leur comportement lors du débrayage, le Conseil se dit convaincu que :

> «...l'émission d'une ordonnance de réparation, le cas échéant, ne servirait pas l'intérêt des bénéficiaires. Cela nuirait au bon climat des relations de travail qui existe actuellement entre les deux parties.
> «[...] Les ordonnances prévues [...] laissent une large discrétion au Conseil. «S'il estime que», «le Conseil peut», «compte tenu du comportement des parties», voilà des expressions qui ne laissent pas de doute quant au fait que le Conseil ne soit pas nécessairement tenu d'émettre des ordonnances.
> «Il semble plutôt que ces ordonnances doivent découler de la conviction que le Conseil doit avoir qu'en émettant l'une ou l'autre ou plusieurs d'entre elles, le service auquel le public a droit sera mieux assuré, même pour l'avenir.
> «Le Conseil prend en considération le fait qu'il s'agit d'une première illégalité de ce syndicat, que l'événement est survenu dans le contexte d'un droit de grève strictement réglementé, et à l'occasion du renouvellement d'une convention collective de travail.
> «En outre, le syndicat s'est immédiatement conformé à l'ordonnance de retour au travail rendue par le Conseil le 20 juin 1986. Cette première ordonnance de redressement a donc rencontré ses objectifs, et la loi a atteint son but. Finalement, au cours de l'automne 1986, le syndicat a déposé au Conseil une liste des services essentiels, indiquant par là son intention de se soumettre à la loi.

«Le Conseil signale qu'aucune de ces considérations prises isolément ne saurait déterminer à elle seule les conclusions auxquelles il en arrive dans le présent cas. Chaque situation doit être examinée au mérite. Les événements peuvent être différents, le type d'établissement peut varier et d'autres considérations peuvent amener le Conseil à tirer des conclusions différentes.»

Dans le cas où le Conseil prononce une ordonnance de réparation, celle-ci prend généralement la forme d'une compensation monétaire. Le Conseil ordonnera qu'elle soit versée à l'organisme qui lui semble le mieux habilité à évaluer les besoins des personnes qui ont subi un préjudice. Ce fut le cas, en avril 1988, lorsque le Conseil a ordonné au syndicat des employés du Centre d'accueil Mont d'Youville de Québec de verser 10 000 $ à la Fondation Archibald Lemieux. Cette réparation a été ordonnée à la suite d'un débrayage au cours duquel l'ensemble des syndiqués ont quitté leur travail auprès d'enfants mésadaptés socio-affectifs. La fondation a pour but d'aider les enfants de ce centre à poursuivre leurs études.

Dans le transport en commun, le Conseil a, de la même façon, imposé une réparation de 100 000 $ au syndicat des chauffeurs d'autobus de la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal dont les membres avaient débrayé spontanément, en cours de convention, en fin de journée le 18 janvier 1988, obligeant plus de 50 000 usagers à trouver des moyens alternatifs pour regagner leurs domiciles. La décision du Conseil prévoyait la formation d'un comité ad hoc composé de représentants de l'employeur, du syndicat et des usagers; ce comité devait lui faire rapport de l'utilisation des sommes versées. Les argents ont été utilisés pour la construction d'abribus à l'intention des usagers.



Conclusion ➢ ➢ L'examen des décision rendues par le Conseil en matière de redressement illustre qu'il s'agit là de pouvoirs exceptionnels que le Conseil n'utilise que lorsque toutes les autres avenues qui s'offrent à lui pour assurer le service auquel le public a droit ont été explorées sans résultat.

La déjudiciarisation qui s'en est suivie a contribué à assainir les relations du travail en incitant les parties à chercher, dans le respect de la loi, la solution à leurs problèmes, permettant d'atteindre ultimement la protection du public usager ou bénéficiaire.

Les parties tant patronales que syndicales ont désormais recours aux services des médiateurs du Conseil en cas de conflit pendant la vie de la convention collective ou au moment de son renouvellement; cette relation privilégiée qu'entretient le Conseil avec ses clientèles permet d'éviter que de tels conflits dégénèrent et privent le public des services auxquels il a droit.

Ces pouvoirs de redressement ne sont que l'accessoire dont le Conseil a besoin pour réaliser son objectif premier qui est de faire en sorte que les salariés aient recours à la grève conformément à la loi et qu'ils fournissent des services essentiels. L'utilisation légale du droit de grève permet au public d'être informé à l'avance des services essentiels dont il bénéficiera et le maintien de ceux-ci assure sa protection durant toute la durée du conflit. C'est strictement en cas d'action illégale, qu'il n'a pas réussi à faire cesser par la médiation, que le Conseil aura recours au prononcé d'ordonnances et ultimement à la réparation du préjudice causé par un tel geste.

COUR D'APPEL

COUR SUPERI

Le 3 avr

PRESIDEN

L'HONORABLE

SYNDICAT P
FIRMIÈRES
COUTIMI

HYDRO-

-c-

SYNDIC
FONCTI(

-et-

CHARLES (

-et-

ERRE SEYN

RD GOUGEO

Défendeur

INTIMÉS - (intimés)

500-05-012151-

(JD1010)

PRÉSIDENCE DE L'HON

MATTERS D'HYDRO-

EMPLOYÉS DE

DES

SYNDICAT

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE CHICOUTIMI

882

QUÉBEC
PROVINCE DE
DISTRICT DE MONTRÉAL

500-05-010502-860

SERVICES ESSEN-

ayant
8155,
district
Québec

COMSEIL DES

NSEIL DES

1990
Le Conseil constate que la médiation permet de solutionner plusieurs conflits illégaux

La nature des requêtes >>

C'est l'exercice des pouvoirs de redressement du Conseil qui a entraîné au cours des dernières années le plus grand nombre de requêtes en évocation de ses décisions auprès des tribunaux supérieurs. En fait, depuis la création du Conseil en 1982, on compte vingt-huit contestations judiciaires, soit vingt-cinq requêtes en évocation, deux requêtes pour jugement déclaratoire et une action en nullité. De ce nombre, deux ont été accueillies, quinze ont été rejetées, dont trois confirmées en Cour d'appel et onze ont fait l'objet de désistement ou ont été remises *sine die*.

Les pouvoirs de redressement du Conseil sont très étendus, mais la loi exige qu'avant de rendre toute ordonnance celui-ci fournisse aux parties l'occasion de faire valoir leurs observations. Puisqu'il s'agit généralement de situations d'urgence, les délais de convocation à une audition publique sont très courts. Ainsi, dans une affaire d'ordonnance de retour au travail à l'encontre d'un syndicat d'infirmières qui était en grève illégale, l'ordonnance du Conseil a fait l'objet d'une requête en évocation au motif que le Conseil n'avait pas accordé des délais raisonnables aux parties pour leur permettre de préparer leur témoignage. Le juge Letarte a rejeté la requête et confirmé les pouvoirs du Conseil de convoquer les parties à quelques heures d'avis seulement, compte tenu de l'urgence de certaines situations. Il a également jugé que le Conseil pouvait utiliser les moyens qui lui semblaient appropriés pour informer les parties de la tenue de l'audition[25].

La situation diffère cependant lorsque le Conseil use de ses pouvoirs de réparation. La juge Lyse Lemieux a ainsi rendu le jugement à l'effet suivant : le Conseil ne peut refuser d'accorder un délai raisonnable à la partie qui en fait la demande, ceci afin que cette dernière puisse se préparer adéquatement pour l'audition[26].

La première ordonnance rendue par le Conseil l'a été dans le cadre d'un débrayage des techniciens ambulanciers à l'emploi de six compagnies ambulancières de Montréal. Le Conseil ordonnait le retour au travail des salariés, ordonnait au président du syndicat de faire connaître publiquement son intention de se conformer à l'ordonnance et de prendre tous les moyens nécessaires pour que cesse le débrayage.

Cette ordonnance a marqué le début d'une période de grandes contestations judiciaires où, tour à tour, on été invoqués l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (A.A.N.B.) et l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne. Le juge Martineau a rendu un premier jugement sur la légalité des pouvoirs de redressement du Conseil en regard de l'article 96 de l'A.A.N.B.

> «Le Tribunal est d'opinion que le Législateur a voulu donner au Conseil des services essentiels la lourde tâche de déterminer ces services et de s'assurer que les services que le Conseil détermine soient maintenus. Qui veut la fin, laquelle est en somme, la sécurité et la santé publiques en temps de grève, veut les moyens. Parmi ceux-ci, sont le droit d'émettre des ordres [ou ordonnances] pour assurer le maintien adéquat de ces services.
> «Le Tribunal ne croit pas, qu'en agissant de la sorte, l'on transgresse l'acte constitutionnel de 1867 et plus particulièrement son article 96. Dans toute société, il y a une vaste quantité de Tribunaux inférieurs, d'organismes, commissions de toutes sortes, qui sont habilités par la loi d'émettre des ordres ou autres directives. Faudrait-il considérer qu'ils sont tous inconstitutionnels pour autant? Aucune société ne saurait exister harmonieusement s'il en était ainsi.
> «Il faut de plus considérer que le droit du travail, et tous les lois et règlements qu'il englobe, n'existait même pas en 1867. Tout au moins dans le sens qu'on entend ce droit en 1987[27].»

Peu de temps après, le juge Philippon arrive à la même conclusion. Dans cette affaire, on soulève également le droit à une audition publique et impartiale devant un tribunal indépendant. Pour disposer de cette question, le juge examine la nature du rôle exercé par le Conseil. Il conclut que le Conseil n'exerce pas des fonctions judiciaires et qu'en conséquence les garanties de l'article 23 de la Charte ne s'appliquent pas en l'espèce. Il retient d'une part que le rôle du Conseil n'est pas de se prononcer sur le conflit qui oppose les parties, mais plutôt de voir à la protection de la santé ou de la sécurité du public.

> «Dans les circonstances, il ne s'agit donc pas de l'exercice d'un pouvoir judiciaire dont l'amovibilité des membres ou de certains d'entre eux met en péril les principes de justice fondamentale qui protège la liberté de la personne ou menace l'impartialité d'un procédé qui n'est pas vraiment une audition[28].»

Ce jugement est confirmé par la Cour d'appel. Le juge Chevalier, concluant que le Conseil exerce des pouvoirs de nature purement administrative et que, par conséquent, le mode de nomination de ses membres ne contrevient pas aux droits garantis par l'article 23 de la Charte québécoise, laisse toutefois la porte grande ouverte sur la question des pouvoirs de réparation lorsqu'il écrit dans son jugement : «Je n'exprime donc pas d'opinion sur l'implication potentielle de l'article 23 de la Charte québécoise dans le débat qu'il pourrait soulever si, d'aventure, une ordonnance de caractère réparateur ou autre de même nature était ultérieurement émise[29].»

Deux juges de la Cour supérieure s'étaient cependant déjà prononcés sur la validité des pouvoirs de réparation du Conseil et la légitimité de ses décisions. Dans l'affaire Mont d'Youville, le juge Walters rejette la requête en évocation présentée par le syndicat, jugeant raisonnable la décision du Conseil qui avait ordonné à ce syndicat de verser à une fondation la somme de 10 000 $. Il souligne que le législateur avait un but précis lorsqu'il a investi le Conseil de ses pouvoirs de redressement:

> «Il voulait accorder au Conseil, des pouvoirs allant au-delà de ce qui était déjà prévu au Code du travail. Pour des situations exceptionnelles, on accordait en même temps des pouvoirs exceptionnels et à cette fin, une liberté d'agir assez large devait être octroyée au Conseil afin de pouvoir atteindre les résultats concrets recherchés[30].»

Dans une autre requête en évocation découlant d'une ordonnance de réparation au montant de 2 000 $ rendue par le Conseil à l'encontre d'un syndicat d'infirmières qui avait déclenché une grève illégale, le juge Delisle s'exprime ainsi :

> «Un texte de loi, comme l'article 111.17 [du Code du travail], doit recevoir une interprétation libérale. Il a été édicté dans l'intérêt du public. Par analogie, il convient d'appliquer à l'interprétation de cet article le passage suivant des notes de l'Honorable E.M. Hall, de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt Bakery and Confectionary Workers International Union of America Local No 458 et al. (1966) R.C.S. (à la page 292) :
> "[...] it seems to me that in the stage of industrial development now existing it must be accepted that legislation to achieve industrial peace and to provide a forum for the quick determination of labour-management disputes is legislation in the public interest, beneficial to employee and employer and not something to be whittled to a minimum or narrow interpretation in the face of the expressed will of legislatures which, in enacting such legislation, were aware that common law rights were being altered because of industrial development and mass employment which rendered illusory the so-called right of the individual to bargain individually with the corporate employer of the mid-twentieth century."
> «En édictant les articles 111.16 à 111.20 [du Code du travail], le législateur a voulu assurer le public, d'une part, que son droit à des «services essentiels» est assuré et, d'autre part, que s'il a été brimé, une juste réparation sera effectuée. Il faut aborder ces articles comme confiant à l'intimé les moyens d'atteindre ces fins[31].»

Cette question de la nature des pouvoirs de réparation du Conseil a également été examinée par le juge Viau, dans un jugement rendu le 3 avril 1991. Le Conseil avait ordonné réparation au bénéfice des usagers, à un syndicat ayant déclenché une grève illégale à la Société de transport de Laval. Cette ordonnance du Conseil a fait l'objet d'une requête en évocation où était soulevée en particulier la question de l'application de l'article 23 de la Charte. Le juge en vient à la conclusion que le Conseil exerce certes des pouvoirs de nature administrative mais que son pouvoir de réparation est de nature quasi judiciaire. Il s'agit alors d'une fonction au sens

de l'article 56 (1) de la Charte et, en conséquence, l'article 23 de la Charte s'appliquerait à tout le processus conduisant à une ordonnance de réparation. La Cour en conclut toutefois que le Conseil n'a pas perdu compétence pour autant :

> «Cela dit, peut-on conclure, comme le veut le Syndicat, qu'en agissant à titre d'organisme quasi-judiciaire le Conseil a, en l'espèce, perdu ou excédé sa compétence? Le Tribunal ne le croit pas. L'article 23 de la Charte commande une interprétation et une application adaptées au statut et à la nature du «tribunal» que constitue le Conseil lorsqu'il se prononce sur une question comme celle visée ici. À l'examen des pouvoirs confiés au Conseil, y compris ceux qu'il doit ou qu'il peut exercer à titre d'organisme quasi-judiciaire, il nous apparaît clairement que le législateur a voulu éviter la judiciarisation complète de l'organisme, ce à quoi il faudrait conclure s'il fallait, comme le suggère le Syndicat, interpréter et surtout, appliquer sans réserve les exigences de l'article 23. Il faut moduler l'application d'un pouvoir comme celui que nous examinons ici, le Syndicat en convient : mais sa prétention à l'effet que la proposition du Conseil équivaut à moduler selon le plus petit dénominateur ne résiste pas à l'examen. Le Syndicat prétend en effet que le Conseil a agi en l'espèce comme s'il ne possédait que des pouvoirs à caractère purement administratif, sans tenir compte de la fonction qu'il exerçait alors effectivement. Nous avons vu que tel ne fut pas le cas. Quant aux tribunaux, ils ont adopté une interprétation de l'article 23 qui tient compte dans chaque cas des caractéristiques propres à l'organisme[32].»

Conclusion — Un bref examen des principales décisions rendues au cours des dernières années sur la juridiction du Conseil permet de dégager quelques réflexions. Ainsi, bien que le Conseil ait rendu des milliers de décisions en matière de maintien de services essentiels, seulement trois ont été contestées devant les tribunaux[33]. À l'inverse, le Conseil a rendu fort peu de décisions en redressement et au-delà d'une vingtaine de contestations judiciaires ont été engagées.

La Cour supérieure et la Cour d'appel, dans le cadre des requêtes en évocation dont il est question plus haut, se sont prononcées à plusieurs reprises à la fois sur la constitutionnalité de la loi habilitante du Conseil et sur la légitimité de ses décisions. Les questions constitutionnelles semblent aujourd'hui à toutes fins utiles réglées par les tribunaux. Il est permis de penser que les décisions du Conseil ne seront plus attaquées de façon systématique comme elles l'ont été ces dernières années. Il est à prévoir que les contestations judiciaires s'engageront principalement sur la raisonnabilité des décisions, et non plus sur l'existence même du Conseil et des pouvoirs qui lui ont été conférés. La nouveauté des pouvoirs, en effet, s'estompe et l'utilité d'un organisme comme le Conseil ne cesse de s'affirmer.

1991
Le Conseil note que dans le secteur municipal, sa plus grande clientèle, il reçoit de plus en plus d'ententes sur les services essentiels

maturité et de responsabilité qui souligne particulièrement bien comment les choses ont changé en dix ans.

Autre manifestation probante du changement de climat, les débrayages spontanés subis par la population au cours des années sont de plus en plus rares, alors que ce sont encore pour la plupart les mêmes joueurs qui se retrouvent de part et d'autre de la table de négociation. Il s'est passé quelque chose...

Pourquoi le climat s'est à ce point modifié en dix ans? Certainement d'abord parce que tous, public, employeurs, syndicats et gouvernement, ont convenu au cours de cette décennie de la nécessité du changement. Certainement, ensuite, parce que les syndicats des services publics ont découvert que le maintien des services essentiels leur permettait de conserver leur rapport de force et d'atteindre leurs objectifs de négociation. L'étude récente de Michel Grant et de France Racine tend à le confirmer : les stratégies ont changé, mais il n'y a pas eu de recul dans les résultats.

Dans les secteurs public et parapublic, où le Conseil a juridiction depuis 1985, l'application de la loi a été beaucoup plus difficile, du moins dans le cadre des deux rondes de négociation de 1986 et de 1989. Il faut quand même constater que la notion de services essentiels s'est imposée là aussi. Bien que le nombre d'effectifs maintenus au travail pendant les débrayages aient été en deçà des dispositions actuelles du Code du travail, il n'est plus question, aujourd'hui, de débrayages où les bénéficiaires d'établissements de santé et de services sociaux sont complètement laissés à eux-mêmes.

À l'égard du maintien des services essentiels, il est permis de se demander pourquoi les dispositions de la loi se sont appliquées avec un minimum de heurts dans les services publics, alors que la situation a été pour le moins cahoteuse dans les établissements de santé et de services sociaux. Les seuils d'effectifs par catégories d'établissements ont certainement l'avantage d'imposer un critère objectif ayant pour effet, entre autres, de rassurer la population. Cependant, l'application uniforme de ces seuils dans tous les établissements du territoire, sans tenir compte de leurs particularités géographiques et sociales ni de la diversité des services offerts, n'a-t-elle pas rendu plus difficile la mise en place de services essentiels dans chaque établissement?

L'objectif explicite du législateur n'étant pas d'interdire aux travailleurs d'exercer leur droit de grève, mais plutôt de faire en sorte que la santé ou la

sécurité de la population ne soit pas mise en cause lors d'arrêts de travail, les dispositions de la loi gagneraient probablement à être rediscutées pour éviter les situations que l'on a connues en 1986 et 1989. Puisque le modèle fonctionne avec succès dans les services publics, peut-on songer à l'appliquer, peu ou prou, aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux? Peut-on songer à retrouver la même maturité chez les intervenants dans le cadre des négociations centralisées du secteur public? Il va sans dire que dans les années qui viennent le Conseil aura à relever le défi majeur que lui présente le maintien des services essentiels dans les secteurs public et parapublic.

D'autre part, il faut penser aux diverses ressources alternatives dont se dote notre société, telles que les maisons d'hébergement pour itinérants, pour toxicomanes ou pour femmes victimes de violence et les centres destinés à désengorger les urgences d'hôpitaux ou d'établissements psychiatriques. Pour la plupart, il s'agit de ressources privées, non assujetties à la loi. Que fait-on dans les situations de conflit dans ces centres?

La question se pose également dans les services municipaux. De plus en plus, les municipalités se déchargent, au profit du secteur privé, de certaines responsabilités qu'elles assumaient depuis toujours. C'est le cas des services d'incinération des déchets et du traitement des eaux usées, secteurs que le législateur a plus récemment assujettis. D'autres services municipaux seront possiblement cédés au secteur privé dans les prochaines années. Devront-ils être couverts par la loi?

Dans le domaine de l'environnement, secteur en développement rapide, il faudra s'interroger également sur la nécessité de maintenir des services essentiels en raison des impacts que certaines de ces industries peuvent avoir sur la santé ou la sécurité de la population. Le transport et l'élimination des matières dangereuses, des déchets biomédicaux, sont des exemples pertinents. Faudra-t-il assujettir ces industries?

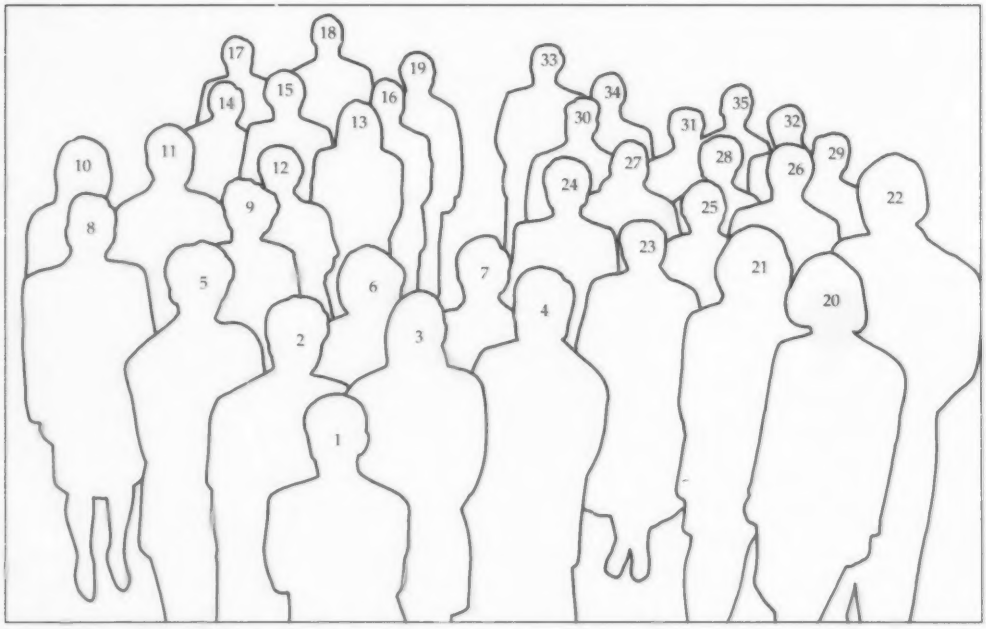
Au cours des années qui viennent, le Conseil poursuivra de façon intensive sa mission de sensibilisation auprès des employeurs, des salariés et de la population à la question des services essentiels. Il s'agit là d'un rôle fondamental que le législateur lui-même a placé en tête de priorité lors de la création de l'organisme. Jusqu'à maintenant, le Conseil s'est acquitté de cette tâche en donnant un maximum de visibilité à ses activités telles que ses auditions publiques, qu'il n'a pas hésité à

tenir dans toutes les régions du Québec, et par une large diffusion de ses décisions par la voie des médias.

En conclusion, le Conseil des services essentiels a l'intime conviction d'avoir rempli le mandat que le législateur lui a confié il y a dix ans. La notion de services essentiels est maintenant bien comprise : les employeurs et les syndicats tiennent désormais compte des impacts de leurs différends sur la population, les grèves spontanées sont virtuellement disparues du décor et les arrêts de travail sont de moins longue durée.

Après dix ans d'existence, le Conseil peut affirmer :

C'EST LA POPULATION QUI EST LA GRANDE GAGNANTE.



Identification des membres et du personnel qui apparaissent sur la photo de la page 18.

		Photo
Présidente-directrice générale	**Me Madeleine Lemieux**	**13**
Vice-président	Raymond Désilets	17
Membre	Me Marie Ange Alcindor-Coulanges	15
Membre	Michel Bienvenu *	18
Membre	Donatien Corriveau	16
Membre	Boris Grondin	19
Membre	Angéline Langlois **	
Secrétaire de la présidente-directrice générale	Sylvie Harnois	14
Agente de secrétariat	Kathy Verstraete **	
Secrétariat		
Secrétaire	**Me Judith Lapointe**	**2**
Conseillère juridique	Me Jeanne Coutu	1
Conseiller juridique	Me Ian Abugov	4
Responsable du greffe	Francine Jacques	6
Agente de secrétariat	Lorraine Fournier	7
Agente de secrétariat	Ginette Alarie	3
Agente de secrétariat	Danielle Roy	5
Direction des services administratifs		
Directeur	**Pierre-Denis Malo**	**11**
Attachée d'administration	Louise Gagnon	8
Agente de bureau	Marlène Plante	10
Technicienne en informatique	Nancy Lepage	9
Auxiliaire de bureau	France Légaré **	
Téléphoniste- réceptionniste	Thérèse Lapointe	12

		Photo
Direction des services professionnels		
Directrice	**Jocelyne Delisle**	**23**
BUREAU DE MONTRÉAL		
Médiateur	Paul Doyon *	31
Médiateur	Robert Dupuis	35
Médiateure	Germaine Godin	24
Médiateur	André Gravel	26
Médiateur	Roger Savard	29
Enquêteur	Robert Lalonde	28
Enquêteur	Normand Larivière	30
Agente de secrétariat	Sylvie Dagenais	27
BUREAU DE QUÉBEC		
Médiateur	Roger Bédard	34
Médiateur	Joseph Biédron	32
Médiateur	Yves Brassard	33
Agente de secrétariat	Diane Thomassin	25
Direction des communications		
Directrice	**Carole Bégin**	**20**
Agent d'information	Denis Lalonde	22
Agente de secrétariat	Johanne Blais	21

* Messieurs Michel Bienvenu et Paul Doyon ont démissionné à l'été 1992.

** N'apparaissent pas sur la photo : Mesdames Angéline Langlois, France Légaré et Kathy Verstraete.

Dans ce texte chaque référence est numérotée par son chiffre d'appel à sa première citation seulement.

1. Le Soleil, *La CSN refuse l'intervention d'un tiers*, 18 mars 1982

2. Le Devoir, *Le projet de loi 72 devrait être réécrit*, 18 juin 1982

3. *Loi modifiant le Code du travail, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1982, c. 37

4. *Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail*, L.Q. 1975, c. 52

5. *Loi modifiant le Code du travail*, L.Q. 1978, c. 52

6. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, L.R.Q. c. R-8.2

7. Fédération des travailleurs du Québec, communiqué de presse du 6 novembre 1985

8. Confédération des syndicats nationaux, communiqué de presse du 30 octobre 1985

9. La Presse, *Gérald Larose demande l'abolition du Conseil des services essentiels*, 22 juin 1989

10. Pour la presque totalité de la partie historique, nos principales sources d'information sont : LEMELIN, Maurice, *Les Négociations collectives dans les secteur public et parapublic*, Les Presses H.E.C., Les Editions Agence d'ARC Inc., 1984; PARENT, Danielle, *La détermination des services essentiels en temps de grève dans les hôpitaux*. Revue de droit, Université de Sherbrooke, vol. 17, no.2, 1987

11. Arrêté en Conseil No.6416

12. Code du travail, L.Q. 1964, c. 45

13. *Loi de la fonction publique*, L.Q. 1965, c. 14

14. *Syndicat des professeurs de l'État du Québec c. Direction générale des relations du travail*, 1966, Revue du droit du travail, 157

15. *Loi sur les services essentiels d'Hydro-Québec*, L.Q. 1972, c.9

16. BOUCHARD, Lucien et Yves MARTIN, *Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime des négociations collectives dans les secteurs public et parapublic*, Éditeur officiel, 1978

17. *Loi sur les propositions aux salariés des secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la fonction publique*, L.Q. 1979, c. 50

18. JOHNSON, Pierre-Marc, *Les services essentiels et la dernière ronde de négociation*, Les publications du département des relations industrielles, Université Laval, no.23, 1980

19. Mémoire présenté par le ministre du Travail et de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, M. Pierre Marois, au Conseil des ministres, le 19 mai 1982

20. *Ambulances Trudeau inc. et al. c. Rassemblement des employés techniciens ambulanciers du Québec (C.S.N.)*, C.S. Montréal, no 500-05-010502-860, 3 avril 1987, j. Alice Desjardins

21. *Commission de transport de la Rive-Sud de Montréal et Syndicat des employés d'entretien de la Commission de transport de la Rive-Sud de Montréal (CSN)*, Conseil des services essentiels, 13 mars 1984

    Ville de Gaspé et Syndicat des travailleurs municipaux de la ville de Gaspé (CSN), Conseil des services essentiels, 12 juin 1984

    Société de transport de la Rive-Sud de Montréal et Syndicat des employés d'entretien de la Commission de transport de la Rive-Sud de Montréal, Conseil des services essentiels, 14 février 1986

    Société de transport de la Rive-Sud de Montréal et Syndicat des employés d'entretien de la Commission de transport de la Rive-Sud de Montréal, Conseil des services essentiels, 3 mars 1986

    Ville de Montréal et Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301, Conseil des services essentiels, 13 mars 1986

    Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal et Syndicat du transport de Montréal (CSN), Conseil des services essentiels, 30 avril 1987

22. Les données sont tirées du *Répertoire des municipalités du Québec*, ministère des Affaires municipales, 1992

23. GRANT, Michel et France RACINE, *Services essentiels et stratégies de négociation dans les services publics*, Centre de recherche et de statistiques sur le marché du travail, ministère du Travail, mars 1992

24. La nomenclature des établissements correspond aux appellations en usage avant l'adoption du projet de loi 120.

    Les données sont tirées de *Statistiques sur le personnel de la Santé et des Services sociaux*, Direction générale des relations de travail, ministère de la Santé et des Services sociaux, 1987-1988

25. *Fédération des syndicats professionnels des infirmières et infirmiers du Québec c. Conseil des services essentiels*, C.S. Québec, no. 200-05-001618-862, 17 septembre 1986

26. *Syndicat national des employés de l'hôpital Charles-Lemoyne c. Conseil des services essentiels*, C.S. Montréal, no. 500-05-002724-860, 27 juin 1986

27. *Rassemblement des techniciens ambulanciers du Québec (CSN) c. Conseil des services essentiels*, (1987) R.J.Q. 602

28. *Syndicat canadien de la fonction publique c. Conseil des services essentiels*, (1987) R.J.Q. 1100

29. *Syndicat canadien de la fonction publique c. Conseil des services essentiels*, (1989) R.J.Q. 2648

30. *Syndicat des employés de Mont d'Youville c. Conseil des services essentiels*, (1989) R.J.Q. 340

31. *Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Chicoutimi (SPIIC) c. Conseil des services essentiels*, C.S. Chicoutimi, no. 150-05-00286-882, 13 février 1989

32. *Syndicat des chauffeurs de la Société de transport de Laval (CSN) c. Conseil des services essentiels*, D.T.E. 91T-621

33. *Ville d'Anjou c. Syndicat national des employés municipaux de Ville d'Anjou (CSN)*, C.S. Montréal, no. 500-05-001175-833, 25 février 1983, j. Paul Martineau

    Hydro-Québec c. Conseil des services essentiels, D.T.E. 90T-86 (C.S.), D.T.E. 91T-1128 (C.A.)

    Fraternité internationale des ouvriers en électricité, local 2365 c. Conseil des services essentiels, C.S. Montréal, no. 500-05-017420-918, 22 janvier 1992, j. Hélène Lebel

Gouvernement du Québec
Conseil des services essentiels